

Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso

Guillermo Santander Campos (Coord.)

Uno de los fenómenos más relevantes acontecidos recientemente en el sistema internacional es la emergencia de la cooperación Sur-Sur, una modalidad a través de la que los países en desarrollo asumen un rol de donante y ponen sus recursos, capacidades y experiencias a disposición de otros países con menor o similar nivel de renta. Este estudio presenta, caracteriza y analiza a algunos de estos nuevos donantes.

ICEI Estudios e Informes

Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso

Guillermo Santander Campos (Coord.)

Universidad Complutense de Madrid
Instituto Complutense de Estudios Internacionales®
Finca Mas Ferré, edificio A,
28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)
Impreso en España
I.S.B.N: 978-84-694-6633-9
Depósito Legal: M-36.965-2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA APROXIMACIÓN INTRODUCTORIA	7
Guillermo Santander Campos	
2. BRASIL: EN BUSCA DEL LIDERAZGO REGIONAL	19
Bruno Corrêa Kruschewsky	
3. CHILE: EXPLORANDO NUEVOS ROLES	43
Guillermo Santander Campos	
4. COLOMBIA: HITOS Y TENDENCIAS COMO NUEVO DONANTE.....	63
Pablo Uribe Villa	
5. VENEZUELA: EL DONANTE “BOLIVARIANO”	87
Guillermo Santander Campos	
6. CHINA: LUCES Y SOMBRAS DE UN DONANTE EMERGENTE.....	109
Pablo Aguirre Carmona	
7. POLONIA: MIRANDO AL ESTE	157
Ágata Czaplinska	

INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos más relevantes acontecidos recientemente en el sistema internacional es la emergencia de la cooperación Sur-Sur, una modalidad cuyos orígenes cabe situar varias décadas atrás, pero que ha experimentado un impulso sin precedentes en los últimos años. De esta forma, una serie de países en desarrollo, generalmente pertenecientes al grupo de renta media, que hasta la fecha habían desempeñado un papel exclusivo de receptores en el sistema de ayuda, comienzan a asumir un rol más dual, poniendo sus recursos, capacidades y experiencias a disposición de otros países de similar o menor nivel de desarrollo.

Pese al interés que este fenómeno suscita y a los pioneros esfuerzos realizados por instituciones como la SEGIB a través de sus informes sobre la cooperación Sur-Sur, existe todavía un cierto desconocimiento respecto a los modelos y perfiles que definen a estos nuevos donantes. Por ello, la realización de análisis y estudios de caso sobre la actividad que diversos países en desarrollo están desempeñando en su nuevo rol de donantes adquiere una especial relevancia.

A esta tarea se dedica el presente libro, un proyecto gestado en el marco del programa del Magíster de Desarrollo y Ayuda Internacional impartido por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), como parte del trabajo de investigación posterior que refuerza la actividad formativa. El libro se nutre de estudios elaborados por estudiantes que han pasado por dicho magíster, llevándose a cabo mediante un trabajo fundamentalmente de escritorio, a partir de la revisión de documentos oficiales, de la diversa literatura existente y de la información estadística disponible. Ello ha permitido cumplir el

propósito que modestamente este libro perseguía: disponer de un conjunto de estudios que presentasen un perfil de estos países en su condición de donantes, a partir de los principales rasgos y tendencias que los caracterizan, asumiendo que un análisis más profundo de alguna de las cuestiones aquí tratadas requeriría un trabajo de campo complementario que excedía al planteamiento de este libro.

Con ese fin, tras un capítulo introductorio dedicado a la evolución, potencialidades e implicaciones de la cooperación Sur-Sur en el contexto de la nueva arquitectura de la ayuda, se abordan seis estudios de caso. Los cuatro primeros (Brasil, Chile, Colombia y Venezuela) remiten al ámbito latinoamericano, región donde la cooperación Sur-Sur parece haber tenido mayor relevancia hasta la fecha. El quinto está dedicado a China, un país cuya condición de potencia emergente le confiere a su actividad como donante un interés especial. Por último, sin tratarse específicamente de cooperación Sur-Sur, en el sexto se aborda el caso de Polonia, cuyo rol de nuevo donante ofrece también interesantes elementos de análisis.

Todo ello no habría sido posible sin el inestimable apoyo ofrecido por José Antonio Alonso, a quien se agradece su constante estímulo y respaldo a la publicación del libro. Y, por supuesto, este estudio tampoco habría visto la luz sin la disposición, rigurosidad y entusiasmo mostrados por los autores y autoras que firman los diversos capítulos, a quienes corresponde el principal mérito que a este libro pueda atribuirse.

Guillermo Santander Campos

1. LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA APROXIMACIÓN INTRODUCTORIA

Guillermo Santander Campos*

El presente capítulo pretende ofrecer una introducción a lo que constituye el núcleo central del libro, como son los estudios de caso recogidos más adelante. Para ello, se presenta la evolución experimentada por la cooperación Sur-Sur desde sus orígenes hasta la actualidad. A continuación, se contextualizan las implicaciones, potencialidades y desafíos que la cooperación Sur-Sur parece presentar en el marco de los cambios experimentados en el sistema internacional de cooperación y de la configuración de la nueva arquitectura de la ayuda. Por último, se recogen algunas de las principales enseñanzas que parecen derivarse de los estudios de caso que componen el libro.

1. Surgimiento y evolución de la cooperación Sur-Sur¹

El sistema de cooperación al desarrollo adoptó desde sus orígenes la fórmula Norte-Sur, entendida como un esquema vertical y unidireccional de cooperación, mediante el que los países desarrollados otorgaban ayuda a los países en desarrollo. No obstante, junto a este tradicional esquema que

ha caracterizado la cooperación internacional al desarrollo desde su nacimiento, emerge a finales de los años setenta la cooperación Sur-Sur, cuyo principal rasgo es el establecimiento de lazos cooperativos entre los propios países en desarrollo.

La cooperación Sur-Sur tiene sus orígenes más remotos en la Conferencia de Bandung (1955), en el Surgimiento del Movimiento de Países no Alineados (1961), en la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964) y en la constitución del G-77 (1964), acontecimientos que están en la base de un incipiente y pionero esfuerzo asociativo entre países en desarrollo. Sin embargo, no será hasta la década de los setenta cuando estos países comiencen a concretar esas intenciones en acuerdos específicos de cooperación. Aunque ya existía un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en el seno de Naciones Unidas desde 1972, será en 1974 cuando la cooperación Sur-Sur vaya dotándose de una cierta estructura institucional, creándose ese año la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur. Esta Unidad, que actúa como una dependencia especial del

* Investigador del Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

¹ Este epígrafe es una ampliación y actualización de lo recogido en Santander, G. (2011). "La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda" en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como finalidad promover, coordinar y apoyar la cooperación Sur-Sur y Triangular, recibiendo para ello las directrices y orientaciones políticas emanadas del Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas, que se reúne bienalmente desde 1980.

En todo caso, un año de ineludible referencia para la cooperación Sur-Sur es 1978, cuando se aprueba el *Plan de Acción de Buenos Aires* como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD celebrada en dicha ciudad argentina. Firmado por 138 Estados, el *Plan de Acción de Buenos Aires* se dirige a la promoción de la CTPD, poniendo el énfasis en la importancia creciente de la cooperación Sur-Sur en el contexto de las relaciones políticas y económicas internacionales del momento, e incidiendo en aspectos como el respeto a la soberanía nacional, la no injerencia en los asuntos domésticos o la igualdad de derechos². Pese a que los años ochenta se inician para la cooperación Sur-Sur con la aprobación del *Plan de Acción de Caracas* (1981) y con la creación del Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero (1983), el estallido de la crisis de la deuda en 1982 supondrá una clara obstaculización de las relaciones cooperativas entre los países en desarrollo a lo largo de esta década. Así, debido a las dificultades internas que debían afrontar la mayoría de los países en desarrollo, se asistió a un considerable estancamiento de la cooperación Sur-Sur³.

No obstante, desde inicios de la década de los noventa se perfila un nuevo contexto internacional al que tratará de adaptarse la cooperación Sur-Sur con la elaboración del documento *Nuevas*

Orientaciones para la CTPD en 1996⁴. Este documento, elaborado por el Comité de Alto Nivel para la CTPD de Naciones Unidas, pretendía dotar de un carácter más estratégico a la cooperación Sur-Sur, incorporando cuestiones prioritarias como las relativas al comercio, las inversiones, el tratamiento de la deuda o el medio ambiente. Por otra parte, en 1996 se constituyó el Fondo Fiduciario de Cooperación Sur-Sur, orientado a la movilización de recursos financieros en beneficio de intervenciones desarrolladas bajo este esquema de cooperación.

A partir de los años dos mil tuvieron lugar nuevas cumbres y conferencias en cuyas declaraciones finales se ha tratado de apoyar y fomentar la cooperación Sur-Sur. Por un lado, el G77 ha organizado diversas Conferencias de Alto Nivel, respaldando e impulsando las iniciativas de cooperación entre países en desarrollo. En este marco han tenido lugar las denominadas *Cumbres del Sur*, habiéndose celebrado la primera de ellas en Marrakech (2003) y la segunda en Doha (2005). Por otra parte, la relevancia de la cooperación Sur-Sur ha sido reconocida en alguno de los principales consensos gestados en los últimos años en el contexto de la nueva agenda de desarrollo. En primer lugar, en marzo de 2002 el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002) señaló la necesidad de fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular como instrumentos para la prestación de asistencia y con el fin de facilitar el intercambio de estrategias y experiencias exitosas⁵. En segundo lugar, en septiembre de 2008 el Programa de Acción de Accra (2008), que emanó del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, reconoció el papel de las contribuciones

² Naciones Unidas (1978). *Plan de Acción de Buenos Aires*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, Buenos Aires, 30 de agosto a 12 de septiembre de 1978.

³ SEGIB (2008). *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

⁴ Naciones Unidas (1996). *Nuevas Orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*, TCDC/9/3, Nueva York.

⁵ Naciones Unidas (2002). *Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*.

realizadas como donantes por los países de renta media, resaltando las particularidades e importancia de la cooperación Sur-Sur y alentando a un mayor impulso de la cooperación triangular⁶. Del mismo modo, el Programa de Acción de Accra incidió en la necesidad de que la cooperación Sur-Sur se base en los principios de no injerencia, igualdad e independencia de los países, a la vez que aludió a la necesidad de que esta modalidad incorpore las directrices de la Declaración de París. Por último, en diciembre de 2008, la Declaración de Doha, que reafirmaba y daba continuidad al Consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo, destacó la fuente adicional de recursos que significa la cooperación Sur-Sur y triangular, reconoció sus particularidades en función de la existencia de experiencias y objetivos compartidos y resaltó el papel de los países de ingreso medio⁷.

Junto a ello hay que añadir el impulso que para la cooperación Sur-Sur y triangular significó el denominado Proceso de Heiligendamm, iniciado en 2007 a raíz de la cumbre celebrada por el G8 en dicha ciudad alemana. Se trata de un proceso que pretende intensificar el diálogo y cooperación entre el G8 —compuesto por los siete países más ricos y Rusia— y el denominado G5 —que aglutina a cinco países emergentes: Brasil, China, India, México y Sudáfrica—. El informe final sobre el Proceso de Heiligendamm se presentó en 2009 en la cumbre del G8 celebrada en L´Aquila (Italia), dedicándole un apartado específico a la cuestión del desarrollo —con especial atención a

África— en el que se reconoce la relevancia de la cooperación Sur-Sur y triangular. Por un lado, el documento señala la necesidad de mejorar la calidad y eficacia de la cooperación para el desarrollo, incluyendo explícitamente a la cooperación Sur-Sur y comprometiéndose con la aplicación del Programa de Acción de Accra en la ayuda desplegada a través de esta modalidad. Por otro lado, pone en valor el papel que la cooperación triangular puede desempeñar como vehículo para el fortalecimiento de las sinergias entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur⁸.

A finales de 2009 tuvo lugar la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur en Nairobi (Kenia) con la finalidad de examinar los treinta años transcurridos desde el Plan de Acción de Buenos Aires⁹. El documento resultante de este encuentro llamó a los países en desarrollo a continuar e intensificar sus relaciones de cooperación Sur-Sur, así como alentó a los países desarrollados a seguir explorando esquemas triangulares. Además, el Documento de Nairobi incidió en la necesidad de que los países en desarrollo mejoren sus sistemas nacionales de información, evalúen la calidad e impacto de las acciones de cooperación Sur-Sur y triangular desarrolladas, y difundan y compartan sus experiencias y lecciones aprendidas¹⁰.

Un hecho relevante ocurrido en 2009 fue la creación del *Task Team* sobre cooperación Sur-Sur en el seno del Grupo de Trabajo del CAD sobre Eficacia de la Ayuda, cuyos trabajos estuvieron en la base de la celebración, en marzo de 2010, del

⁶ OCDE (2008). Programa de Acción de Accra. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.

⁷ Naciones Unidas (2008). *Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo*.

⁸ G8 (2009). *Concluding Report of the Heiligendamm Process, Cumbre de L´Aquila, Italia, 8-10 de julio de 2009*.

⁹ Naciones Unidas (2009). *Promoción de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años*. Informe del Secretario General. Octubre de 2009, Nueva York.

¹⁰ Naciones Unidas (2009). *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*, Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 64/222, 21 de diciembre de 2009.

Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades en Bogotá. De este evento emanó Informe de Bogotá, en la que, entre otras cuestiones, se incide en la necesidad de otorgar más voz de los países del Sur, de mejorar los sistemas de información y de impulsar la cooperación triangular desde las ventajas comparativas que cada actor puede aportar, así como se prevé la puesta en marcha de mecanismos de acción orientados al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan en 2011¹¹.

Por último, en noviembre de 2010 la cooperación Sur-Sur y triangular recibió un importante impulso en la cumbre del G20 celebrada en Seúl. El denominado Consenso de Seúl y el Plan de Acción Multianual de Desarrollo que derivaron de esta cumbre reconocieron la importancia de la cooperación Sur-Sur y triangular en diversos ámbitos, concediéndole especial importancia a las potencialidades que estas modalidades tienen para el intercambio de conocimientos, por lo que alentaron a las organizaciones internacionales —Naciones Unidas, Banco Mundial, OCDE y Bancos Regionales de Desarrollo— a continuar y profundizar su trabajo en este campo¹².

2. La cooperación Sur-Sur: algunas consideraciones generales

Aunque resulta complicado conocer con exactitud las cifras relativas a la cooperación Sur-Sur,

diversas estimaciones parecen mostrar la existencia de una tendencia creciente en los últimos años: si en 2006 el volumen de fondos manejados se situaba en una horquilla de entre 9.500 y 12.100 millones de dólares —lo que supondría entre el 7,8% y el 9,8% del total de la AOD registrada por el CAD—, en 2008 esta cifra aumentó hasta los 13.900 millones de dólares y podría haber alcanzado en 2010 los 15.000 millones de dólares¹³.

No obstante, más allá de su dimensión cuantitativa y de los recursos adicionales que la cooperación Sur-Sur puede aportar a la promoción del desarrollo, las principales potencialidades que cabe atribuir a esta modalidad están en relación con su particular naturaleza. Estas potencialidades se manifiestan en una doble dimensión: técnica y política. Respecto a la primera, varias son las potencialidades que recoge la literatura existente. En primer lugar, se destacan los mayores niveles de apropiación y horizontalidad que le confiere a la iniciativa el hecho de implicar a dos países en desarrollo, lo que promovería el establecimiento de una relación más simétrica que la que ha caracterizado a la tradicional cooperación Norte-Sur y el impulso de iniciativas más cercanas a las necesidades del socio receptor. De cualquier forma, sin subestimar las ventajas que este rasgo puede conllevar, no debe pensarse que la cooperación Sur-Sur, por el mero hecho de serlo, se vaya articular automáticamente como una relación simétrica y exenta de la interferencia de otras agendas e inte-

¹¹ Steering Committee of the Bogota High Level Event, *Bogota Statement. Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*, High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, Bogotá, 2010.

¹² G20 (2010). *Seoul Development Consensus for Shared Growth*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010; G20 (2010). *Multi-Year Action Plan on Development*, Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010.

¹³ ECOSOC (2008). *Trends in South-South and triangular development cooperation*, United Nations Economic and Social Council; ALOP y The Reality of Aid (2010). *Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío al Sistema de la Ayuda?*, Medellín; Francisco Sagasti y Fernando Prada (2010). “La nueva cara de la cooperación al desarrollo: el papel de la cooperación Sur-Sur y la responsabilidad social corporativa”. *Conference on Development Cooperation in Time of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 de junio de 2010.

reses ajenos a la promoción del desarrollo¹⁴. En segundo lugar, se señalan las oportunidades que esta modalidad de cooperación ofrece para intercambiar experiencias exitosas entre países en desarrollo que en ocasiones afrontan desafíos similares¹⁵. Un ejemplo de ello serían los programas de transferencias condicionadas impulsados por México y Brasil. Por último, y en estrecha relación con lo anterior, se alude a que la cooperación Sur-Sur puede promover actividades de “doble dividendo”, en la medida en que fortalece simultáneamente las capacidades técnicas del donante y del receptor¹⁶.

Respecto a la segunda dimensión, la cooperación Sur-Sur ofrece interesantes potencialidades como espacio de concertación de políticas entre países en desarrollo. Esta coordinación de políticas no sólo resulta de interés en ámbitos como el económico, el financiero o el comercial, sino que puede adquirir una especial relevancia en términos normativos: en la medida en que los países en desarrollo sean capaces de construir alianzas y

marcos de sentido compartidos, aumentarán sus opciones de introducir nuevos discursos y prioridades en los foros multilaterales y en una agenda internacional hegemónica por los países desarrollados¹⁷.

En suma, la cooperación Sur-Sur genera interesantes oportunidades, tanto desde el punto de vista técnico, a partir del intercambio de experiencias exitosas y el desarrollo mutuo de capacidades, como desde el punto de vista político, con la incorporación de nuevos discursos y prioridades en el escenario internacional.

De cualquier forma, buena parte de las potencialidades y desafíos que la cooperación Sur-Sur plantea tienen que ver con el proceso de cambio en el que se encuentra el sistema de cooperación y con la conformación de una nueva arquitectura de la ayuda. Estos cambios han tenido que ver, por un lado, con la aparición de una nueva agenda de desarrollo, que ha establecido los objetivos y prácticas que deben orientar la acción de donantes y receptores¹⁸. Por otro lado, los cambios se relacio-

¹⁴ Santander, G. (2011). “La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda” en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid; Sanahuja, J.A. (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” en Arenal, C. y Hirst, M. (coords.). *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea, América latina*. Pensamiento Iberoamericano nº 8, 2º época, Madrid. pp. 197-221; Sanahuja, J.A. (2010). “Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean”, en IPC, *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus nº 20*, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia; Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.) (2010). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)-La Catarata, Madrid, pp.177-186; Sanín, M.C. y Schulz, N. (2009) “La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe”, *Comentario FRIDE*, Madrid, marzo 2009.

¹⁵ PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation*, Special Unit for South-South- Cooperation, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

¹⁶ Alonso, J.A. (Dir.) (2007). *Cooperación con Países de Renta Media*, Editorial Complutense-ICEI, Madrid. Para una mayor ilustración sobre estas dos últimas cuestiones —el intercambio de experiencias exitosas y el “doble dividendo” o el “desarrollo de capacidades”—, puede resultar de interés acudir a CAD-OCDE (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; y a los informes sobre la Cooperación Sur-Sur elaborados por la SEGIB.

¹⁷ Santander, G. (2011). “La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda” en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid.

¹⁸ Se trata fundamentalmente de la Declaración del Milenio (2000), en lo que se refiere a los objetivos, y de la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra, en lo que se refiere a las prácticas.

nan con la elevada proliferación de actores que ha experimentado el sistema internacional de cooperación, entre los que se encuentran los países en desarrollo que han comenzado a compaginar su papel de receptores con el de donantes.

En este sentido, varias son las implicaciones que cabe resaltar en torno a la cooperación Sur-Sur en el marco de esta nueva arquitectura de la ayuda. En primer lugar, la emergencia de la cooperación Sur-Sur es un síntoma de la progresiva dilución que se está produciendo en la rígida línea que tradicionalmente había dividido a los países en “donantes” y “receptores”¹⁹. Los cambios registrados en la distribución del poder a escala internacional y la creciente heterogeneidad que caracteriza al mundo en desarrollo han permitido que países que tradicionalmente habían asumido un papel pasivo como receptores comiencen a desempeñar un rol más dual, poniendo a disposición de otros países en desarrollo sus recursos, experiencias y capacidades acumuladas²⁰. Ello apunta a la necesidad de conformar un sistema de cooperación con una lógica más integral, que evite disgregar a los países en “donantes” y “receptores” y sea capaz de aprovechar las capacidades que los diversos actores —sean países desarrollados o en desarrollo— pueden aportar al sistema.

En segundo lugar, la asunción de la lógica descrita, en la medida en que otorga un papel más activo y relevante a los países en desarrollo, genera importantes desafíos para la gobernanza del sistema de cooperación²¹. Tratar de consolidar un sistema de tales características donde, sin embargo, la discusión, el diseño de políticas y la toma de decisiones permanezcan en manos de los países desarrollados, resulta una tarea difícilmente exitosa y, en todo caso, dudosamente legítima²². Más bien al contrario, la configuración de un sistema más integral y coherente de ayuda no sólo requiere la contribución como donantes de los países en desarrollo sino, además, la incorporación de éstos a los procesos de diseño y definición de políticas que se articulen en el seno de dicho sistema. Se trata, en fin, de fomentar no sólo la apropiación de las operaciones de ayuda desplegadas —como se recoge en la agenda de París— sino, además, la apropiación del sistema de ayuda en su conjunto por parte de los países en desarrollo²³. Ello requiere importantes cambios en el marco institucional internacional en el que descansan las políticas de cooperación: entre ellos, el de trasladar el foro de discusión y diseño de las políticas de cooperación desde el CAD —un foro compuesto exclusivamente por los países ricos—

¹⁹ José Antonio Alonso (Dir.) (2007). *Cooperación con Países de Renta Media*, Editorial Complutense-ICEI, Madrid; Santander, G. (2011). “La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda” en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid.

²⁰ Sanahuja, J.A. (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” en Arenal, C. y Hirst, M. (coords.). *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea, América latina*. Pensamiento Iberoamericano nº 8, 2º época, Madrid. pp. 197-221; Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). “Cooperación Sur-Sur y triangular: un análisis desde la nueva arquitectura de la ayuda” en *La cooperación triangular española en América Latina: algunas experiencias de interés*. Fundación Carolina. En prensa.

²¹ Schulz, N. (2010). “La tercera ola de actores del desarrollo”, *FRIDE Policy Brief*, nº47, noviembre de 2010, FRIDE, Madrid.

²² Santander, G. (2011). “La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda” en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid.

²³ La originalidad de esta idea corresponde a José Antonio Alonso, quien la ha expuesto en diversas conferencias. Para una mayor fundamentación analítica véase José Antonio Alonso, Carlos Garcimartín y Víctor Martín (2010). “Ayuda, calidad institucional e imposición: algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional”, *Conference on Development Cooperation in Time of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 de junio de 2010.

a un marco que diera adecuada cabida y representación a los países en desarrollo. Como se ha señalado desde distintos ámbitos, el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de Naciones Unidas, por su naturaleza y composición, podría ser el marco más adecuado²⁴.

En tercer lugar, la cooperación Sur-Sur abre nuevas oportunidades para los donantes tradicionales, que pueden sumarse a estos esquemas configurando iniciativas de cooperación triangular²⁵. Por un lado, estos esquemas pueden permitir al donante tradicional respaldar el intercambio de experiencias consideradas exitosas entre países en desarrollo, otorgando un apoyo que en ocasiones puede resultar crucial para la viabilidad —o la ampliación del alcance— de una iniciativa de cooperación Sur-Sur²⁶. Por otro lado, en determinadas circunstancias, el recurso a esquemas triangulares puede incrementar el impacto de la ayuda de los donantes tradicionales en los países socios, al apoyarse en las capacidades y ventajas que ofrece la presencia del socio oferente. Por último, a través de fórmulas triangulares los donantes tradicionales pueden ampliar y enriquecer el marco de relación establecido con los países que actúan como socios

oferentes, a la vez que fortalecer el papel de éstos en su nuevo rol como donantes²⁷.

En definitiva, la cooperación Sur-Sur es expresión de los cambios profundos que se están registrando en el escenario internacional y, de forma concreta, en el sistema de cooperación. El adecuado tratamiento de las oportunidades y desafíos que esta modalidad de cooperación plantea aconseja una revisión y transformación del sistema que pretende darle cabida, de tal forma que se aumenten sus niveles de representatividad, legitimidad y eficacia.

3. Enseñanzas de los estudios de caso

El libro que aquí se presenta pretende ofrecer un perfil general de algunos nuevos donantes y actores relevantes en el marco de la cooperación Sur-Sur. Con ese fin se abordan estudios de caso sobre países insertos en contextos regionales tan diversos como América Latina (casos de Brasil, Chile, Colombia y Venezuela), Asia Oriental (caso de China) y Europa del Este (caso de Polonia). Si bien cada uno de los capítulos siguientes se encargará de presentar y analizar las especificidades que presenta cada uno de estos países en su

²⁴ Ayllón, B. (2009). “Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española”. *Comentario FRIDE*, Madrid, junio 2009.

²⁵ Son pocos los estudios existentes hasta la fecha sobre cooperación triangular. Un interesante ejercicio de recopilación de experiencias puede consultarse en PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operations of South-South and Triangular Cooperation*. Special Unit for South-South Cooperation, New York. Un análisis de las cuestiones prácticas y metodológicas asociadas a esta modalidad de cooperación puede consultarse en Gómez Galán, M., Ayllón, B. y Albarrán, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. CIDEAL, Madrid. Por último, un análisis de dos experiencias concretas impulsadas por la cooperación española puede consultarse en Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: algunas experiencias de interés*. Fundación Carolina. En prensa.

²⁶ Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). “Cooperación Sur-Sur y triangular: un análisis desde la nueva arquitectura de la ayuda” en *La cooperación triangular española en América Latina: algunas experiencias de interés*. Fundación Carolina. En prensa.

²⁷ Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). “Cooperación Sur-Sur y triangular: un análisis desde la nueva arquitectura de la ayuda” en *La cooperación triangular española en América Latina: algunas experiencias de interés*. Fundación Carolina. En prensa.

nuevo rol de donantes, resulta de interés señalar aquí, a modo de balance, algunas enseñanzas derivadas del conjunto de los estudios de caso.

En primer lugar, se observa la existencia de marcos institucionales y normativos poco desarrollados y consolidados hasta la fecha, frecuentemente caracterizados por una excesiva confusión de mandatos, problemas de coordinación entre los actores y, en general, escasamente clarificados. El estado embrionario en el que aún se encuentra la cooperación Sur-Sur y la corta trayectoria como donantes de sus protagonistas, pudieran explicar la ausencia de entornos normativos e institucionales suficientemente desarrollados para la gestión de la ayuda. No obstante, para que ésta se despliegue un de modo más eficaz y coherente, es precisa una adecuada ordenación legal e institucional, así como la disposición de documentos de planificación que la orienten estratégicamente.

En cualquier caso, es de destacar que países como Brasil, Chile o Colombia se han dotado de agencias de cooperación —la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AgCI) y Acción Social, respectivamente— que pueden contribuir a una mayor racionalización de la gestión de la ayuda. Asimismo, aunque también es notoria la ausencia de instrumentos de planificación, capaces de guiar y establecer los lineamientos de la política de cooperación desplegada por estos actores, países como Polonia ya han elaborado una Estrategia de Cooperación al Desarrollo. Sin embargo, como se indicaba, la cooperación Sur-Sur que están llevando a cabo estos países no está siendo aún acompañada de una adecuada definición estratégica, quedando ésta generalmente subsumida en documentos más genéricos de política exterior.

En segundo lugar, se aprecia una necesidad de mejora en la sistematización y tratamiento de la información de las intervenciones de desarrollo

ejecutadas por estos países. Al discurrir en entornos institucionales hasta el momento poco consolidados, donde suelen confluír una multitud de actores —con solapados ámbitos de intervención y sin coordinación entre los mismos—, existen notables dificultades para disponer de una información adecuadamente centralizada, sistematizada y públicamente accesible. Este hecho no sólo dificulta el seguimiento y análisis sobre la cooperación que estos donantes están implementando. La disposición de canales adecuados a través de los que ofrecer esta información resulta ineludible por otras dos razones fundamentales. Por un lado, por el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que supone, incrementando con ello los niveles de gestión democrática de las políticas de cooperación. Por otro lado, por el aprendizaje institucional que puede derivarse de la disposición y adecuado tratamiento de esa información, extrayendo lecciones de utilidad para un mejor desempeño futuro. Resulta conveniente, pues, que se mejoren los sistemas nacionales de gestión de la información en el ámbito de la cooperación Sur-Sur.

En tercer lugar, los casos de estudio que aquí se recogen inciden en un aspecto central de la cooperación Sur-Sur: las capacidades que, en función de sus propias experiencias y conocimientos adquiridos, atesoran estos nuevos donantes en áreas temáticas concretas. Es a partir de estas capacidades desde las que los propios países en desarrollo adquieren un valor añadido que aportar al sistema de cooperación y a los procesos de desarrollo de otros países. En todo caso, para seguir avanzando en esta dirección es preciso incrementar los esfuerzos realizados por estos donantes a la hora de identificar las capacidades propias disponibles y susceptibles de ser transferidas. En este sentido, cabe destacar iniciativas como las de Colombia y Chile que presentan sendas publicaciones en las que recogen su ofer-

ta de cooperación ligada a las capacidades detectadas.

De cualquier forma, aunque este ejercicio está pendiente de generalizarse entre estos nuevos donantes, los estudios de caso exponen con bastante nitidez los ámbitos de especialización a los que estos países están dirigiendo preferentemente su acción. Es el caso, por poner algunos ejemplos, de Brasil en lo que se refiere a la agricultura, la lucha contra el SIDA y los biocombustibles; de Chile, en materia de políticas públicas; de Venezuela, en materia energética y a través de la difusión a otros países de sus experiencias conjuntas con Cuba en el ámbito sanitario y educativo; o de Polonia, en el terreno de las reformas asociadas a la transición democrática en países de la antigua Unión Soviética.

Por último, como se advirtió más arriba, si bien la horizontalidad asociada a la cooperación Sur-Sur posee importantes potencialidades que explorar, los estudios de caso muestran que también esta modalidad de cooperación se ve en ocasiones

influida por otras agendas y lógicas distintas a la promoción del desarrollo en el país socio. En este sentido, la cooperación Sur-Sur parece replicar ciertas pautas de comportamiento que han caracterizado —y en buena medida siguen caracterizando— a la cooperación Norte-Sur, como es la promoción de intereses propios del donante —comerciales, geopolíticos, culturales, etc.— a través de las políticas de ayuda, desvirtuando así en ocasiones su naturaleza y cometido. De nuevo, por mencionar algunos ejemplos, éste sería el caso de Brasil en la búsqueda de su liderazgo regional; de China, en la obtención de materias primas; o de Venezuela, en el marco del impulso al denominado *Socialismo del Siglo XXI*.

En definitiva, muchas son las razones que justifican el interés suscitado por la cooperación Sur-Sur para el sistema de ayuda y que otorgan una especial relevancia al análisis de las políticas desplegadas por estos nuevos donantes. Con ese fin, los siguientes capítulos abordan los casos de Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, China y Polonia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, J.A. (Dir.) (2007). *Cooperación con Países de Renta Media*, Editorial Complutense-ICEI, Madrid.
- ALONSO, J.A., GARCIMARTÍN, C. y MARTÍN, V. (2010). “Ayuda, calidad institucional e imposición: algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional”, *Conference on Development Cooperation in Time of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 de junio de 2010.
- ALONSO, J.A., AGUIRRE, P. y SANTANDER, G. (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: algunas experiencias de interés*. Fundación Carolina. En prensa.
- ALOP y THE REALITY OF AID (2010). *Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío al Sistema de la Ayuda?*, Medellín.
- AYLLÓN, B. (2009). “Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española”. *Comentario FRIDE*, Madrid, junio 2009.
- AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.) (2010). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)-La Catarata, Madrid, pp.177-186.
- CAD-OCDE (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París.
- ECOSOC (2008). *Trends in South-South and triangular development cooperation*, United Nations Economic and Social Council.
- G8 (2009). *Concluding Report of the Heiligendamm Process*, Cumbre de L Aquila, Italia, 8-10 de julio de 2009.
- G20 (2010). *Seoul Development Consensus for Shared Growth*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010; G20 (2010). *Multi-Year Action Plan on Development*, Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010.
- G20 (2010). *Multi-Year Action Plan on Development*, Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010.
- GÓMEZ GALÁN, M., AYLLÓN, B. y ALBARRÁN, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. CIDEAL, Madrid.
- NACIONES UNIDAS (1978). *Plan de Acción de Buenos Aires*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, Buenos Aires, 30 de agosto a 12 de septiembre de 1978.
- NACIONES UNIDAS (1996). *Nuevas Orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*, TCDC/9/3, Nueva York.
- NACIONES UNIDAS (2002). *Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*.
- NACIONES UNIDAS (2008). *Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo*.
- NACIONES UNIDAS (2009). *Promoción de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años*. Informe del Secretario General. Octubre de 2009, Nueva York.
- NACIONES UNIDAS (2009). *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*, Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 64/222, 21 de diciembre de 2009.
- OCDE (2008). *Programa de Acción de Accra*. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.
- PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation*, Special Unit for South-South-Cooperation, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

- SAGASTI, F. y PRADA, F. (2010). “La nueva cara de la cooperación al desarrollo: el papel de la cooperación Sur-Sur y la responsabilidad social corporativa”. *Conference on Development Cooperation in Time of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 de junio de 2010.
- SANAHUJA, J.A. (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” en Arenal, C. y Hirst, M. (coords.). *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea, América latina*. Pensamiento Iberoamericano nº 8, 2º época, Madrid. pp. 197-221.
- SANAHUJA, J.A. (2010). “Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean”, en IPC, *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus nº 20*, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia.
- SANÍN, M.C. y Schulz, N. (2009) “La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe”, *Comentario FRIDE*, Madrid, marzo 2009.
- SANTANDER, G. (2011). “La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda” en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid.
- SCHULZ, N. (2010). “La tercera ola de actores del desarrollo”, *FRIDE Policy Brief*, nº47, noviembre de 2010, FRIDE, Madrid.
- SEGIB (2008). *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

2. BRASIL: EN BUSCA DEL LIDERAZGO REGIONAL¹

Bruno Corrêa Kruschewsky*

1. Introducción

A pesar de su condición de país de renta media alta y, por lo tanto, potencial receptor de ayuda oficial al desarrollo (AOD), actualmente Brasil es un importante actor de la cooperación Sur-Sur². Esta transición de país receptor a *nuevo donante* se debe, por un lado, a la prolongada estabilidad política y económica presentada, que ha llevado a los países desarrollados a ver a Brasil como un país emergente que necesita cada vez menos ayuda. Por otro lado, a que el país se conciba a sí mismo como un actor relevante del sistema internacional y con importantes capacidades que transferir en determinados ámbitos³. Por estas razones, Brasil identifica a la cooperación entre países en desarrollo como un importante instrumento de su política exterior y trata de asumir un papel destacado en la promoción del desarrollo internacional.

En este capítulo se presentará un análisis de la cooperación Sur-Sur realizada por Brasil. Para ello, en primer lugar, se ofrecerá el marco normativo e institucional en el que se desenvuelve dicha cooperación. En segundo lugar, se presentarán las

principales cifras de la cooperación que Brasil está llevando a cabo en otros países en desarrollo, así como se analizarán las diferentes modalidades y ámbitos en los que opera, tratando de ilustrarlo con algunas experiencias de interés. Por último, se establecerán una serie de consideraciones finales sobre la cooperación Sur-Sur de Brasil, centrándose en sus desafíos pendientes y perspectivas futuras.

2. Marco normativo e institucional

La cooperación Sur-Sur de Brasil está constituida por diversos tipos de iniciativas, muchas veces innovadoras, que no se limitan al ámbito técnico, aunque este tipo de cooperación sea la predominante.

La variedad de acciones de cooperación sur-sur emprendidas por el gobierno brasileño se ve reflejada en la diversidad de actores nacionales involucrados en la formulación y gestión de estas actividades. Al ser parte de la política exterior del país, la cooperación internacional está ligada a los principios de la diplomacia brasileña definidos

¹ Fecha de finalización: mayo de 2010.

* Licenciado en Relaciones Internacionales y Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional.

² Según el listado elaborado por el CAD, Brasil se sitúa como un país de renta media alta en 2010.

³ El Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) califica a Brasil como un país ancla, expresando así el interés del gobierno alemán en trabajar más intensamente con Brasil en algunos sectores y reconociendo su importancia como catalizador del desarrollo regional. Además, el PNUD considera a Brasil un *pivotal country*, capaz de desempeñar un papel de liderazgo en la cooperación Sur-Sur.

por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), que buscan “contribuir a un mundo de paz y justicia, donde predominen las reglas del derecho internacional, y se reduzcan las disparidades económicas y sociales entre las naciones y dentro de cada país. Buscan, también, un mundo sin hegemónías, multipolar, en que las normas y prácticas globales favorezcan la superación de los desafíos a través del entendimiento y de la negociación”⁴.

Pese a que, como establece la legislación brasileña, el MRE es la institución ejecutora de la política exterior y de los programas de cooperación internacional, otros ministerios también tienen un papel importante en la gestión y coordinación de la cooperación brasileña en determinados ámbitos⁵. Así, a modo de ejemplo, las tareas de reducción y condonación de deuda de los países deudores de Brasil, así como la gestión de los procesos de integración económica, son atribuciones del Ministerio de la Hacienda, a través de su Secretaría de Asuntos Internacionales. Por otro lado, la ayuda humanitaria desplegada por Brasil es coordinada por el Grupo Interministerial sobre Asistencia Humanitaria Internacional⁶.

Otros ministerios con un papel relevante en la cooperación otorgada por Brasil son el Ministerio de la Ciencia y Tecnología; el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, al que se adscribe el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES); el Ministerio de la Educación; el Ministerio del Medio Ambiente; el Ministerio de Salud; el Ministerio del Trabajo y Empleo; y el Ministerio de Justicia. Sin embargo, el grueso de las acciones de la cooperación brasileña es gestionado y coordinado por el MRE,

principalmente en ámbitos como la cooperación política o la cooperación técnica. De forma concreta, la cooperación técnica es gestionada por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) —adscrita al MRE—, cuya estructura y organización se abordan a continuación.

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)

Las primeras iniciativas brasileñas en el ámbito de la cooperación técnica internacional empezaron en los años cincuenta, cuando el Gobierno creó la Comisión Nacional de Asistencia Técnica, constituida por varios ministerios y que tenía como función coordinar la ayuda recibida por Brasil. Desde entonces se produjeron diversos cambios en la estructura de coordinación de la cooperación técnica que dieron lugar a la creación de la ABC en 1987.

Desde ese año es la ABC quien gestiona los programas y proyectos de cooperación técnica brasileños. La agencia tiene como competencia “coordinar, negociar, aprobar, hacer el seguimiento y evaluar la cooperación al desarrollo en todas las áreas del conocimiento, tanto la recibida de otros países y organizaciones internacionales, como aquella entre Brasil y los países en desarrollo”⁷. Para desarrollar sus funciones, la ABC se fundamenta en las prioridades nacionales de desarrollo definidas por el gobierno y las directrices de política exterior del MRE.

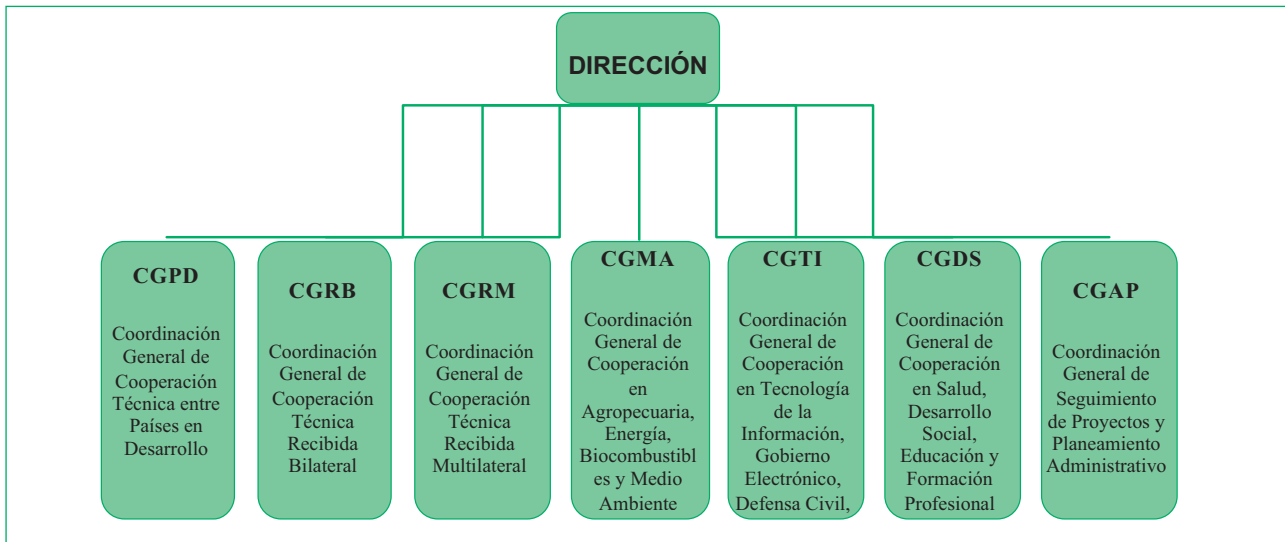
Actualmente, la ABC está subordinada a la Subsecretaría General de Cooperación y Promoción Comercial del MRE y se divide en siete Coordinaciones Generales (figura 1).

⁴ Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).

⁵ La Ley n° 10.683 de 2003, que establece los ámbitos que constituyen las áreas de competencia de cada Ministerio, atribuye, entre otras materias, los programas de cooperación internacional como asunto del MRE.

⁶ Creado en 2006, el Grupo Interministerial sobre Asistencia Humanitaria Internacional (GIAHI) está compuesto por 11 Ministerios que actúan en el área de la ayuda humanitaria.

⁷ Decreto 5.979, de 2006, que define las atribuciones de la ABC después de su incorporación a la Subsecretaría General de Cooperación y Promoción Comercial del MRE.

Figura 1. Organigrama de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)

Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)

Al mismo tiempo que el gobierno brasileño acometía sus reformas para gestionar mejor la ayuda recibida, empezaba a emerger con mayor fuerza en el contexto internacional la cooperación Sur-Sur, especialmente a partir del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978. Si bien Brasil ya realizaba algunas actividades de cooperación técnica —aunque de forma puntual— y participaba en los foros internacionales de discusión sobre el tema, será a partir de 1987, con la creación de la ABC, cuando establezca una coordinación específica para este ámbito: la Coordinación General de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CGPD).

En el desempeño de sus funciones, la CGPD es apoyada por la Coordinación General de Cooperación en Agropecuaria, Energía, Biocombustibles y Medio Ambiente (CGMA), la Coordinación General de Cooperación en Tecnología de la Información, Gobierno Electrónico, Defensa Civil, Urbanismo y Transporte (CGTI) y la Coordinación General de Cooperación en Salud, Desarrollo Social, Educación y Formación Profesional (CGDS), que aportan los conoci-

mientos específicos del sector en el que se enmarca cada proyecto.

La CGPD considera que la ayuda otorgada por Brasil a otros países de menor o similar nivel de desarrollo no debe tener un carácter asistencialista, así como debe estar exenta de fines lucrativos y no estar ligada. Esta unidad tiene como misión “contribuir al fortalecimiento de las relaciones de Brasil con los países en desarrollo, en el incremento de sus intercambios, generación, diseminación y utilización de conocimientos técnicos, capacitación de sus recursos humanos y fortalecimiento de sus instituciones”. Para ello gestiona la cooperación técnica brasileña en forma de transferencia de experiencias y conocimientos técnicos, utilizando preferentemente como instrumentos las consultorías, la formación, la capacitación institucional, la ejecución de proyectos piloto y la donación de equipamientos.

La actividad de la CGPD está guiada por las siguientes directrices:

- Priorizar programas de cooperación técnica que favorezcan la intensificación de las rela-

ciones de Brasil con sus socios, sobre todo con los países de interés prioritario para la política exterior brasileña.

- Apoyar proyectos vinculados a programas y prioridades nacionales de desarrollo de los países receptores.
- Canalizar los esfuerzos de la CTPD para ejecutar proyectos de mayor repercusión y ámbito de influencia, con un efecto multiplicador más intenso.
- Privilegiar los proyectos con mayor alcance de resultados.
- Apoyar, siempre que sea posible, proyectos con contraparte nacional y/o con participación efectiva de instituciones de los países socios.

Asimismo, la CGPD ha identificado un conjunto de prioridades que son recogidas a continuación:

- Los compromisos asumidos en viajes internacionales del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores.
- Los países de América del Sur.
- Haití.
- Los países de África, en especial los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP), y Timor Oriental.
- Los demás países de América Latina y Caribe.
- El apoyo a la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP).
- El incremento de las iniciativas de cooperación triangular con los países desarrollados y organizaciones internacionales.

Con ese fin, la CGPD se estructura en cuatro Gerencias: la Gerencia de África, Asia, Oceanía, Europa del Este y Oriente Medio; la Gerencia de

América Latina y Caribe; el núcleo de Administración y Finanzas; y la Gerencia de Programas y Proyectos Especiales⁸. De esta forma, la CGPD cree posible conformar una cooperación técnica que se convierta en un “instrumento capaz de producir impactos positivos sobre las poblaciones, alterar y elevar los niveles de vida, cambiar realidades, promover el crecimiento sostenible y contribuir al desarrollo social”.

Hasta la fecha, la ABC no ha sometido sus accistitucional, la ejecución de proyectos piloto que se desconocen muchas de las cifras de los proyectos realizados, el capital financiero invertido, así como otras cifras que pudieran ser de interés. Los únicos datos cuantitativos que han sido publicados resultan escasos y poco sistemáticos. No obstante, con ánimo de contribuir a esclarecer un poco más el panorama de la cooperación técnica brasileña, los siguientes epígrafes abordan un análisis de sus principales ámbitos y prioridades de trabajo.

3. La cooperación técnica

La cooperación técnica realizada por Brasil está bastante diversificada. En el desarrollo de la CTPD, la ABC utiliza los canales bilaterales, multilaterales y la cooperación triangular. Además, las áreas temáticas de los proyectos también son muy variadas, reflejando la diversidad de sectores en los que Brasil posee conocimientos técnicos y experiencia suficiente para compartir con los demás países en desarrollo.

Respecto a las prioridades geográficas de la cooperación técnica de Brasil, lejos de estar focalizadas en una sola región, se extienden por varios continentes y responden a criterios no sólo ligados a la proximidad geográfica, sino también a los

⁸ Esta Gerencia es responsable de los asuntos referidos a las organizaciones internacionales, la cooperación triangular y la cooperación multilateral (ej. MERCOSUR, Cumbre Iberoamericana, IBSA, Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa, etc.).

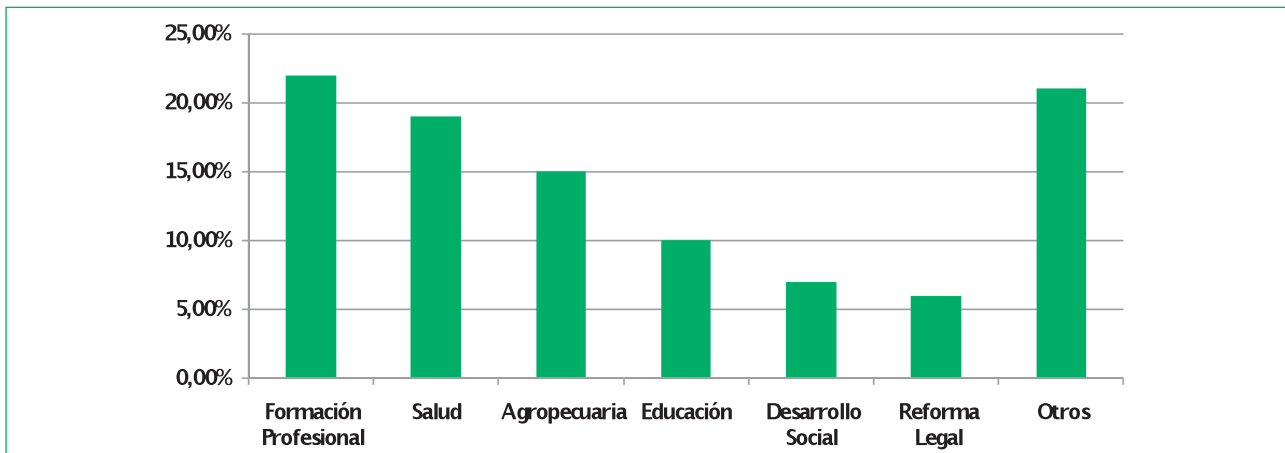
vínculos históricos y lingüísticos. En este contexto, las prioridades geográficas definidas por la cooperación brasileña son los países de América del Sur; Haití⁹; países de África, en especial los países de lengua oficial portuguesa (PALOP); Timor Oriental; y resto de países de América Latina y del Caribe.

Hasta 1995 la cooperación técnica brasileña se limitaba a acciones puntuales. Es a partir de este año en el que los proyectos desarrollados se intensifican en calidad y cantidad¹⁰. En el año 1997, la ABC aportó 252.000 dólares para la implementación de proyectos de cooperación técnica, alcanzando los 4 millones de dólares el coste total de estos proyectos si, además de la ABC, se computa el desembolso realizado por el conjunto de las entidades brasileñas e internacionales participantes. Estos recursos se dirigieron fundamentalmente a los ámbitos de salud, agropecuario, industria y energía.

Entre 1998 y 2003 la cooperación técnica brasileña llevó a cabo unos 120 proyectos en América, África y Timor Oriental. Mientras, entre 2000 y 2004, invirtió 15 millones de dólares en acciones de desarrollo en otros países, con una estimación total del coste de estas intervenciones de 225 millones de dólares, computando también la aportación de las instituciones de los países socios. Sólo en 2004, el número de acciones de CTPD ascendió a 175, fundamentalmente a través de seminarios, reuniones y misiones.

Los datos más recientes de la cooperación técnica brasileña son de 2006, año en el que se ejecutaron 21,9 millones de dólares. En cuanto a su distribución sectorial, la Formación Profesional (22%) fue el principal ámbito de trabajo (gráfico 1). Tras ella aparecen Salud (19%), Agropecuaria (15%) y Educación (10%) entre los principales sectores en los que Brasil desplegó su cooperación técnica en 2006.

Gráfico 1. Distribución sectorial de la cooperación técnica brasileña (2006)



Fuente: elaboración propia a partir de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)

⁹ Haití actualmente tiene un lugar destacado en la cooperación brasileña debido a la Misión de Paz de la ONU liderada por Brasil en aquel país.

¹⁰ La ABC realiza una estimación del coste de cada uno de los proyectos que gestiona, considerando que por cada *real* gastado por la Agencia, entre 12 y 15 *reales* han sido gastados por otras entidades brasileñas u organismos internacionales participantes en los proyectos.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA BRASILEÑA

Región	1995-2000	2003	2006
África	20%	34%	52%
América Central y El Caribe	46%	6%	19%
América del Sur	18%	38%	18%
Asia	4%	22%	10%
Otros/Sin especificar	12%	0%	1%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)

En lo que respecta a la evolución de la distribución geográfica de la cooperación técnica brasileña, destaca el fuerte peso adquirido en los últimos años por África (tabla 1). Este continente pasó de recibir el 20% de la cooperación técnica brasileña en el periodo 1995-2000, a constituirse en la principal área geográfica receptora en 2006 al recibir el 52% de los recursos. De forma inversa, puede señalarse el caso de América Central y El Caribe que, con los mismos años de referencia, pasó de recibir del 46% al 19% de la cooperación técnica brasileña¹¹.

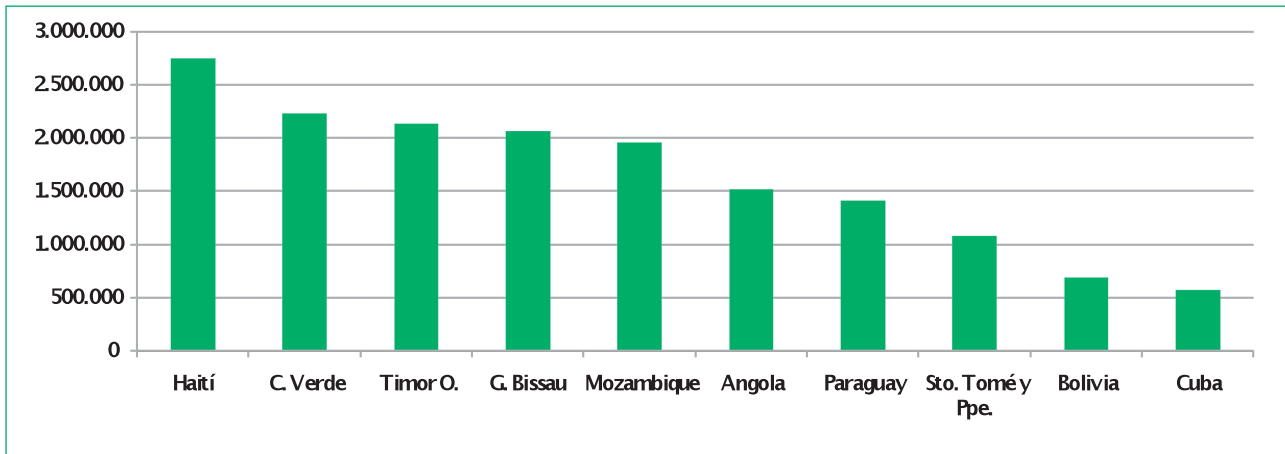
Asimismo, se observan fuertes repuntes en el año 2003 —no consolidados con posterioridad— de la cooperación técnica en América del Sur y Asia, en este último caso como resultado del apoyo brasileño a las tareas de reconstrucción post-conflicto en Timor Oriental.

Por otra parte, cabe señalar que en la cooperación destinada a África ha aumentado significativamente no sólo el volumen de fondos destinados, sino también el número de países receptores¹². Este considerable incremento y diversificación de la cooperación brasileña con el continente africano es resultado de las directrices de su actual política exterior, que, como se señaló, identifica a esta región como una de sus prioridades.

En cualquier caso, Haití fue en 2006 el principal destino de la cooperación brasileña, recibiendo un monto de 2,75 millones de dólares (gráfico 2). Cabo Verde, Timor Oriental, Guinea Bissau y Mozambique, con volúmenes de ayuda de en torno a los 2 millones de dólares, aparecen a continuación. Por último, Angola, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Bolivia y Cuba completan el grupo de los 10 principales receptores de la cooperación técnica brasileña.

¹¹ No obstante, en lo que respecta a esta región, cabe destacar que Brasil lidera la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) desde 2004.

¹² En 2006, hasta 21 países africanos fueron receptores de la cooperación técnica brasileña: Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Egipto, Gambia, Guinea-Bissau, Mali, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nigeria, Kenya, Santo Tome y Príncipe, Senegal, Túnez, Zambia y Zimbabwe.

Gráfico 2. Principales países receptores de la cooperación técnica brasileña (2006)

Fuente: elaboración propia a partir de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)

3.1. La cooperación técnica bilateral

Los sectores en los que interviene la cooperación técnica bilateral de Brasil no vienen definidos por ninguna política estratégica específica de coope-

ración, sino que son dependientes de la demanda de cada uno de los países. Brasil ha firmado acuerdos de cooperación técnica con un elevado número de países de América del Sur, Centroamérica y El Caribe (cuadro 1).

CUADRO 1. ACUERDOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE BRASIL CON PAÍSES DE SU ENTORNO REGIONAL

País	Fecha del acuerdo de cooperación técnica	Entrada en vigor del acuerdo
Colombia	13 de diciembre de 1972	27 de septiembre de 1973
Venezuela	20 de febrero de 1973	16 de mayo de 1974
México	junio de 1974	mayo de 1975
Uruguay	12 de junio de 1975	9 de junio de 1976
Perú	08 de octubre de 1975	05 de noviembre de 1976
Honduras	11 de junio de 1976	05 de enero de 1977
Guatemala	16 de de junio de 1976	9 de octubre de 1978
Surinam	22 de junio de 1976	1 de noviembre de 1976
Bolivia	17 de diciembre de 1976	20 de julio de 1998
Panamá	09 de abril de 1981	28 de diciembre de 1982
Guyana	19 de enero de 1982	12 de marzo de 1986

Ecuador	09 de febrero de 1982	20 de junio de 1984
Haití	15 de octubre de 1982	3 de noviembre de 2004
El Salvador	20 de mayo de 1986	15 de febrero de 1990
Cuba	18 de marzo de 1987	8 de junio de 1990
Paraguay	27 de octubre de 1987	30 de agosto de 1990
Chile	26 de julio de 1990	28 de septiembre de 1992
Argentina	09 de abril de 1996	25 de agosto de 1999
Jamaica	28 de agosto de 1997	23 de febrero de 2000
Costa Rica	22 de septiembre de 1997	29 de noviembre de 1999
Barbados	21 de noviembre de 2004	Pendiente
Nicaragua	02 de febrero de 2006	Pendiente
Dominicana	06 de febrero de 2006	Pendiente
Granada	24 de abril de 2006	Pendiente

Fuente: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)

Es importante señalar que los proyectos de cooperación técnica que la ABC coordina son ejecutados en estrecha colaboración con otros actores brasileños, que aportan los conocimientos y experiencias específicas, además de capital financiero, recursos humanos e infraestructura. Estas entidades ascienden a 120, estando especializadas en áreas de salud, formación profesional y enseñanza, agricultura, y medioambiente, entre otras. Por otro lado, se trabaja además con más de 50 instituciones de los países socios.

Cooperación técnica bilateral con América del Sur, Centroamérica y El Caribe

- Argentina: el MRE de Brasil mantiene contactos frecuentes con el gobierno Argentino a fin de explorar el enorme potencial de cooperación entre los dos países. Las principales áreas

temáticas de la cooperación técnica de Brasil con Argentina son salud, capacitación profesional, trabajo y empleo, desarrollo social, recursos hídricos, agricultura, tecnología industrial, energías renovables y gobierno electrónico.

- Bolivia: las áreas prioritarias para la cooperación técnica con Bolivia son salud, agricultura, medio ambiente y energía. En los últimos años se desarrollan proyectos de lucha contra la pobreza, transferencia de tecnologías de cultivo y fortalecimiento del Programa Nacional de Bolivia frente al VIH/SIDA.
- Colombia: Brasil y Colombia han definido como áreas prioritarias de su cooperación la ciencia y tecnología; el sector agropecuario; minas y energía; salud; y medio ambiente. Los últimos proyectos en marcha se han focalizado

- en temas de reciclaje de residuos sólidos, donde Brasil comparte la experiencia exitosa de tres ayuntamientos a fin de formular un programa de reciclaje para la capital colombiana, así como la transferencia de metodologías de electrificación rural para técnicos colombianos.
- Costa Rica: la cooperación técnica de Brasil con Costa Rica se encuentra actualmente en fase de expansión. Se están desarrollando proyectos en las áreas de agricultura, medio ambiente y salud. Asimismo, existen otros proyectos en negociación en el área de minas y energía.
 - Cuba: la cooperación técnica con Cuba es una de las más intensas de las desplegadas por Brasil, con un volumen de proyectos y propuestas en ejecución y gestión que alcanza entre 15 y 20 anuales. Esta cooperación técnica se extiende a varios sectores, siendo destacable la capacitación en gestión de recursos hidráulicos, así como diversos proyectos de transferencia de conocimientos y técnicas en la explotación ganadera vacuna¹³.
 - El Salvador: las áreas prioritarias de cooperación entre Brasil y El Salvador son salud y agricultura. En agricultura, a través proyectos de capacitación técnica en explotación y procesamiento de frutas, y, en salud, con proyectos de lucha contra la discriminación por VIH/SIDA.
 - Ecuador: en los últimos años se ha incrementado de manera considerable la cooperación técnica brasileña con Ecuador. Los principales proyectos realizados son en el área de salud, medio ambiente y agricultura. De especial importancia es también el esfuerzo realizado para implantar el Programa Hambre Cero, exitoso ya en Brasil, en el país andino.
 - Guatemala: agricultura, educación y salud son los tres ámbitos preferentes de trabajo para Brasil con este país centroamericano. La transferencia de técnicas de producción de fruta y la puesta en marcha de un programa piloto de “Becas-Escuela”, han sido algunas de las propuestas recientes. También lo ha sido el apoyo institucional para mejorar la salud pública en el ámbito nutricional, en relación a la experiencia acumulada por Brasil en el mencionado *Programa Hambre Cero*.
 - Guyana: las relaciones de cooperación técnica con Guyana son fundamentalmente de naturaleza agropecuaria, enfocadas a la soberanía alimentaria. No obstante, también se ha desarrollado recientemente un proyecto de limpieza de residuos químicos y explosivos en los campos con el apoyo de la cooperación brasileña.
 - Haití: la relación entre Haití y Brasil siempre ha sido especialmente estrecha, debido a la existencia de elementos culturales comunes, basados en las raíces africanas de sus poblaciones. Incluso durante el gobierno de Raoul Cédras (1991-1994), cuando la práctica totalidad de los países retiraron sus representaciones diplomáticas en Haití, Brasil mantuvo siempre algún tipo de representación en el país. Asimismo, desde 2004 Brasil asumió el mando militar de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). En esta operación Brasil está comprometido con la reconstrucción del país bajo el respeto a su soberanía, y en la construcción de un sistema democrático exento de exclusión y violencia. Tras la Conferencia de Donantes

¹³ Brasil es el principal productor mundial de ganado vacuno).

para Haití celebrada en 2004 en Washington, Brasil envió al país diferentes especialistas en una gran variedad de ámbitos para apoyar a las autoridades haitianas en los esfuerzos de reconstrucción del país. En este contexto, han surgido multitud de proyectos de colaboración conjunta, sobre todo en aquellas áreas en las que Brasil tradicionalmente atesora capacidades, como formación profesional, inclusión social a través del deporte, gestión de recursos hídricos, y programas de capacitación en explotación agropecuaria de productos comunes a ambos países, como las frutas tropicales y la yuca.

- México: destaca el proyecto realizado para la puesta en marcha del sistema electoral electrónico que ya es utilizado en Brasil. Al

mismo tiempo, se desarrolla un proyecto en el área medioambiental, sobre gestión de recursos hídricos.

- Paraguay: como países colindantes e integrantes del MERCOSUR, Brasil y Paraguay tienen largo historial de cooperación en diferentes ámbitos, como inmigración, integración fronteriza, cooperación aduanera, tránsito y exportación de soja y otros productos agrícolas, e integración de cadenas productivas. En cualquier caso, la cooperación al desarrollo técnica con Paraguay no se limita a estos sectores, sino que se amplía a otros más relacionados con el desarrollo socioeconómico de este país, especialmente en lo relativo a salud, desarrollo agrario, infraestructura y crecimiento económico (cuadro 2)¹⁴.

Cuadro 2. Una experiencia de la cooperación brasileña: el Centro de Formación de Hernandarias (Paraguay)

En 2002 fue inaugurado el Centro de Formación y Capacitación Profesional Brasil- Paraguay en Hernandarias (Paraguay), que imparte 111 especialidades profesionales y que, en tan sólo cuatro años (en junio del 2006) ya había formado a 1.200 alumnos. Creado a partir de las teorías modernas de gestión aplicadas a la formación profesional, el centro se convierte en un ejemplo de la gestión educativa más innovadora. A partir de 2004, como resultado del éxito del proyecto, se comenzó su ampliación, extendiéndose el acuerdo inicial que ambos países habían firmado.

Según la ABC, “este proyecto constituye un caso ejemplar de la cooperación técnica brasileña en la región y en el propio ámbito sur-sur, implicando a multitud de instituciones en el país receptor como el Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, y el Servicio Nacional de Promoción Profesional de Paraguay”¹⁵.

¹⁴ Con el respaldo, por ejemplo, a la creación de un fondo de apoyo a la economía paraguaya.

¹⁵ (ABC, 2006, p.7)

- Perú: la cooperación técnica de Brasil con este país es muy extensa, traduciéndose en multitud de proyectos y actividades en sectores muy diversos. En los últimos años se han puesto en marcha distintas acciones que implican principalmente el desarrollo social, la producción agropecuaria y el medioambiente, la promoción tecnológica y empresarial, y la salud. Muchos de estos proyectos ponen su foco en realidades amazónicas comunes entre los dos países, como el indigenismo y las cuestiones medioambientales, agrícolas y fluviales de la región.
- Uruguay: a partir de la presidencia de Lula da Silva se dio un gran impulso a la cooperación técnica de Brasil con este país vecino. Desde 2002 se fue gestando un ambicioso programa de cooperación bilateral que incluye proyectos en casi todos los sectores, especialmente en agroindustria, educación, salud, medio ambiente y saneamiento, trabajo, turismo, apoyo a PYMES y cooperativas, desarrollo municipal, energía y telecomunicaciones. En 2005 se firmó, además, un tratado entre ambos países que prevé la transferencia de conocimientos brasileños para la creación de una Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
- Venezuela: la cooperación técnica brasileña con este país tuvo lugar a través de algunos instrumentos como el desarrollo de cursos de capacitación en materia agrícola. Además, con ánimo de compartir políticas medioambientales, y en atención a las cuencas hidrográficas compartidas entre ambos países, en 2005 se celebró la I Reunión de Cooperación Técnica en Materia Ambiental.

Por otra parte, en otros países de América del Sur y Centroamérica —como Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Suriname, Barbados, Granada, Jamaica y República Dominicana—, la

cooperación técnica brasileña apenas ha implementado proyectos, aunque en muchos casos se están emprendiendo gestiones de cara a una incipiente colaboración.

Cooperación técnica bilateral con los países de lengua portuguesa

- Angola: el tratado de cooperación entre Brasil y Angola fue firmado en 1980 y desde entonces las iniciativas de cooperación más destacadas han tenido lugar en las áreas de formación profesional, administración pública y agricultura. En medioambiente se desarrolla el proyecto de “Fortalecimiento de la Educación Ambiental en Angola”, que capacita a agentes multiplicadores de la educación ambiental. Por otro lado, Brasil lleva a cabo en Angola acciones orientadas a la inserción social a través de la práctica deportiva, y un proyecto de este tipo está poniéndose en práctica también en las escuelas angoleñas.
- Cabo Verde: aunque iniciada en 1977, la cooperación Brasil-Cabo Verde se vio intensificada en 2003, cuando comenzaron a implantarse diversos proyectos de formación profesional, educación, tecnologías de la información, salud, lucha contra el VIH/SIDA. La cooperación con Cabo Verde ha sido especialmente relevante en el ámbito del medioambiente, específicamente con proyectos de transferencia de conocimiento para la desalinización del agua de pozos con intrusiones marinas, a partir de la exitosa experiencia del Estado de Bahía en Brasil, que ha dotado de agua potable a varias zonas rurales.
- Mozambique: Brasil define a este país como un socio muy comprometido y activo, con el que desarrolla multitud de proyectos en salud, educación, inserción social a través del deporte y agricultura.

- Guinea Bissau: Brasil lleva colaborando con este país desde 1975 en aquellas áreas en las que acumula mayores conocimientos, como es la formación profesional, la agricultura y la salud. Teniendo en cuenta la difícil situación que atraviesa el país en los últimos años, Brasil ha intensificado los esfuerzos de cooperación con Guinea Bissau.
- Santo Tomé y Príncipe: también en este país, y desde 1984, Brasil coopera en las áreas de salud y agricultura, aunque su labor principal se ha desarrollado a través de proyectos en el ámbito educativo, fundamentalmente a través de programas de alfabetización que han logrado reducir significativamente los índices de analfabetismo en Santo Tomé y Príncipe. Destaca también la implantación un programa de Bolsa-Escuela, que contribuyó a reducir considerablemente la tasa de absentismo escolar.
- Timor Oriental: las relaciones de cooperación entre la ex-colonia portuguesa y Brasil comenzaron con el fin de la ocupación de Indonesia en 1999. Entre 1999 y 2002, Brasil contribuyó con fuerzas del orden a la Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), aunque es la cooperación técnica con este país la que cobra un especial protagonismo a partir del año 2000 para apoyar el esfuerzo de reconstrucción del país y de creación de Estado. En esta cooperación, los esfuerzos más importantes se hacen en materia de fortalecimiento institucional —con proyectos para la mejora del sistema parlamentario y judicial—, la reintroducción del portugués y la implementación

de proyectos de desarrollo socioeconómico¹⁶. Estos últimos proyectos se centran en las áreas tradicionales de la cooperación brasileña, como la alfabetización y formación profesional, la lucha contra el VIH/SIDA, y la transferencia de conocimientos en técnicas de explotación agrícola de cultivos comunes como el café. Además, en 2005 se promulgó el Acuerdo Básico de Cooperación Técnica entre Brasil y Timor Oriental, que es el marco en el que se insertan todos los proyectos desarrollados recientemente. Según la ABC, los resultados de esta cooperación han tenido un enorme impacto positivo y se han multiplicado las demandas de cooperación del gobierno Timor Oriental¹⁷.

3.2. La cooperación técnica multilateral brasileña

Además de los canales bilaterales de cooperación técnica, Brasil también desarrolla diversas acciones de cooperación multilateral Sur-Sur encuadradas principalmente en tres marcos: MERCOSUR, IBSA y CPLP.

MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) tiene una posición destacada dentro de la política exterior brasileña. Los gobiernos de los países pertenecientes al bloque consideran que para lograr una integración económica real, es necesario también estrechar los lazos políticos y culturales, así como disminuir las desigualdades entre los países. En este contexto, la cooperación técnica entre los miembros de MERCOSUR ejerce un papel fundamental, pues, además de favorecer el inter-

¹⁶ Pese a ser idioma oficial, tras veinticuatro años de ocupación indonesia sólo el diez por ciento de la población habla portugués en Timor Oriental.

¹⁷ Aunque no se ofrecen datos públicos al respecto.

cambio de las experiencias atesoradas, permite el desarrollo conjunto de nuevas técnicas en diversas áreas de relevancia para el futuro del bloque.

La cooperación entre los países integrantes contribuye directamente al cumplimiento de dos objetivos específicos de MERCOSUR: por un lado, promocionar de modo coordinado el desarrollo científico y tecnológico de los países miembros y, por otro lado, incrementar y diversificar la oferta de bienes y servicios con patrones comunes de calidad siguiendo normas internacionales.

De este modo, el intercambio de conocimientos y experiencias a través de la cooperación técnica en el seno de MERCOSUR, no sólo estimula el desarrollo técnico-científico conjunto, sino que también favorece la armonización de normas técnicas y procedimientos, lo que, a su vez, contribuye al fortalecimiento del comercio en la región y facilita la libre circulación de bienes, personas y servicios dentro del bloque, impulsando así la integración socioeconómica perseguida.

Las principales áreas temáticas de la cooperación técnica entre los países del MERCOSUR son el fortalecimiento institucional, el desarrollo de normas técnicas, la estadística, las aduanas, los recursos hídricos y la agricultura.

IBSA

En junio de 2003, los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica firmaron un acuerdo de cooperación que se tradujo en el Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica (IBSA). Este Foro tiene como objetivo crear una alianza estratégica entre estos países emergentes que se oriente a la consecución de

tres intereses compartidos: el compromiso con instituciones y valores democráticos; el esfuerzo en vincular la lucha contra la pobreza a las políticas de desarrollo; y la consideración de que las instituciones y acciones multilaterales deben ser fortalecidas para hacer frente a las crisis económicas, políticas y de seguridad.

Además de las acciones relacionadas con el comercio y la concertación política para las negociaciones en los foros multilaterales, se destaca también el compromiso de los tres países con la promoción del desarrollo, la inclusión y la equidad social. Para llevar a cabo este compromiso se identificaron áreas prioritarias y se establecieron los siguientes grupos de trabajo para la cooperación técnica: administración pública y tributaria; agricultura, asentamientos humanos; ciencia y tecnología; comercio e inversión; cultura; defensa; desarrollo social; educación; energía (biocombustibles y universalización del uso de la energía); medio ambiente y cambio climático; salud¹⁸; sociedad de la información; transporte y turismo. Junto a ello, como se abordará más adelante, en 2004 se creó el Fondo IBSA para contribuir al logro de los ODM.

Por último, con el objetivo de profundizar las relaciones entre los tres países, el Foro IBSA también promueve actividades con la participación de la sociedad civil como encuentros empresariales, seminarios académicos y eventos culturales.

CPLP

Creada en 1996, la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP) cuenta con ocho países miembros que agrupan a más de 200 millones

¹⁸ La cooperación en el área de salud se da principalmente en la lucha contra la malaria, la tuberculosis y el VIH/SIDA. En el caso del VIH/SIDA la cooperación empezó antes de la creación del Foro IBSA, a la que en cierto modo contribuyó, cuando en 2001 estos tres países unieron esfuerzos para flexibilizar las reglas de la OMC con respecto a las patentes de medicamentos y conseguir licencias para la producción de antirretrovirales genéricos en caso de emergencias, como la epidemia del SIDA.

de personas, con idioma y pasados históricos comunes¹⁹. Según su Declaración Constitutiva, la CPLP tiene como objetivo “consolidar la realidad cultural que confiere identidad propia a los países de lengua portuguesa, promover la concertación político-diplomática y estimular la cooperación, conjugando iniciativas para la promoción del desarrollo económico y social de los pueblos comunitarios”.

La cooperación Sur-Sur constituye uno de los elementos esenciales de las actividades de la CPLP, y la cooperación técnica representa la gran mayoría de los proyectos comunitarios. De este modo, la ABC es la principal protagonista de la política exterior brasileña en la CPLP. Los principales proyectos realizados en el ámbito de la CPLP se enmarcan en dos grandes áreas: los denominados Centros Regionales de Excelencia y la salud. En cuanto a los primeros, cabe señalar que tienen la finalidad de acelerar el proceso de capacitación de los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) para la reforma en la organización del Estado y para la promoción de acciones emprendedoras que impulsen el desarrollo. En este sentido, se han puesto en marcha dos

iniciativas: el Centro de Excelencia en Desarrollo Empresarial en Angola y el Centro de Excelencia en Administración Pública en Mozambique. En cuanto al ámbito de la salud, debido a la fuerte incidencia del VIH/SIDA en África, el combate a esta enfermedad representa una cuestión prioritaria para la CPLP. Así, se desarrollan diversos proyectos de prevención y de capacitación de los recursos humanos locales.

Por otra parte, la CPLP también desarrolla proyectos de cooperación técnica en las áreas de telecomunicaciones, trabajo y seguridad social, gestión de la cooperación internacional y agricultura.

Además de MERCOSUR, IBSA y CPLP, existen otros marcos en los que Brasil está desarrollando acciones de cooperación técnica multilateral Sur-Sur. Por un lado, a través de organismos internacionales a los que pertenece como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Sistema Económico Latino Americano (SELA), y la Conferencia Iberoamericana. Por otro lado, mediante asociaciones multilaterales en ámbitos específicos como la lucha contra la pobreza o el combate al VIH/SIDA (cuadro 3).

Cuadro 3. El Centro de Cooperación Técnica en VIH/SIDA

A lo largo de estos últimos años Brasil se ha destacado en su política de lucha contra el VIH/SIDA, siendo innovador en sus campañas de prevención y concienciación, con tecnologías avanzadas en investigación y tratamiento integral de la enfermedad, y suministrando de manera universal genéricos anti-retrovirales producidos en Brasil. Por ello, con el apoyo de ONUSIDA, es en Brasil donde se crea en 2004 el Centro Internacional de Cooperación Técnica (CICT) en VIH/ SIDA, que se marca los siguientes objetivos estratégicos:

- 1) Establecer proyectos de cooperación técnica horizontal en VIH/SIDA en países en desarrollo.
- 2) Fomentar asociaciones dentro de una red de organizaciones gubernamentales y no gubernamenta-

¹⁹ Los miembros de la CPLP son: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Portugal y Timor Oriental.

les, para que éstas puedan desempeñar un papel importante en proyectos de cooperación técnica en VIH/SIDA.

- 3) Llevar a cabo proyectos de cooperación técnica que promuevan la formación de capacidades a largo plazo, para obtener respuestas más eficaces y equitativas en VIH/SIDA en los países en desarrollo.
- 4) Divulgar experiencias, lecciones aprendidas y éxitos, a fin de intercambiar buenas prácticas
- 5) Identificar y obtener proactivamente recursos financieros, técnicos y otros recursos humanos, para fortalecer la capacidad del CICT en desarrollar proyectos y establecerse como un centro internacional de referencia en cooperación Sur-Sur

El centro cuenta con 18 representantes de agencias de cooperación, redes sociales y organismos internacionales en su consejo consultivo. Su implantación fue financiada por el Ministerio de Salud de Brasil y ONUSIDA, aportando 500.000 dólares cada uno de ellos. Las agencias de cooperación alemana e inglesa se comprometieron a financiar el mantenimiento del centro y sus proyectos entre 2007 y 2009.

En este contexto, el CICT promueve cinco tipos de actividades de cooperación:

- Proyectos de cooperación técnica, en los que se enmarca la mayoría de los proyectos desarrollados.
- Asistencia técnica a través de la identificación de consultores cualificados en su banco de datos.
- Becas de prácticas en el Programa Nacional de ETS y SIDA de Brasil, e instituciones de la red CICT.
- Visitas de estudio sobre la respuesta brasileña a VIH/SIDA y realización de reuniones con delegaciones extranjeras para identificar posibles proyectos de cooperación técnica.
- Proyectos especiales.

Fuente: Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS

3.3. La cooperación técnica triangular

La tercera modalidad de cooperación técnica de Brasil es la cooperación técnica triangular. En ella, además de Brasil y del país receptor de la cooperación, participa un tercer país –u organización internacional– que aporta, generalmente, apoyo financiero para la implementación de los proyectos.

Para paliar la falta de recursos financieros, Brasil busca cada vez en mayor medida el recurso a esquemas triangulares de cooperación. Además, por sus destacados conocimientos en algunos sectores y su fuerte presencia en los foros internacio-

nales de desarrollo, Brasil aparece como un país central para este tipo de cooperación, despertando el interés de los países desarrollados para la realización de acciones triangulares conjuntas.

Los principales socios de la cooperación triangular brasileña son Japón, Alemania, Reino Unido, Canadá, España, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP).

En cuanto a los receptores, Haití es un país donde Brasil está desarrollando de forma especialmente intensa su cooperación triangular. Además de las acciones realizadas bilateralmente

por la cooperación brasileña, están en marcha proyectos de cooperación triangular en este país con Canadá, para el perfeccionamiento de las acciones de inmunización; con el FNUAP, orientado al combate a la violencia de género; con España, en el ámbito del desarrollo forestal y la recuperación de áreas degradadas; y con el Banco Mundial, en materia de capacitación institucional y fortalecimiento del Programa de Merienda Escolar.

Por otro lado, en el continente africano también se están realizando algunas acciones en asociación con el DFID británico para la aplicación del Programa Bolsa Familia en países africanos (cuadro 4).

4. La cooperación financiera

El FMI y el Banco Mundial clasificaron a Brasil como el tercer país emergente en la concesión de financiación a países en desarrollo, tras China y Kuwait²⁰. Además, muchos de estos préstamos tienen un alto nivel de concesionalidad. Entre los más destacados está el firmado en 2007 con Bolivia, por un valor de 35 millones de dólares para la adquisición de maquinaria agrícola, con el objetivo de modernizar la producción agrícola de las pequeñas organizaciones campesinas bolivianas. A este país se prevé también otorgar créditos concesionales a proyectos de infraestructura del Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia.

Cuadro 4. Una experiencia de cooperación triangular con DFID: la aplicación del Programa Bolsa Familia en África

El Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID), tiene entre sus prioridades el combate a la pobreza en África. Evaluando muy positivamente el programa brasileño Bolsa Familia, DFID propuso en 2006 a Brasil la puesta en marcha de un programa de cooperación triangular para trasladar este programa a países africanos.

Con financiación del DFID, un equipo técnico del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil es el responsable de transferir a los países africanos que participan en el programa las metodologías de planificación, evaluación y gestión del programa, adaptándolas a las necesidades e idiosincrasias locales.

Este programa se inició en 2007 con un proyecto piloto en Ghana. Debido a sus resultados positivos, se convirtió en el Programa Brasil-África de Cooperación en Desarrollo Social, que ahora también cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD y a continuación se prevé que sea implementado en otros países como Kenia, Zambia, Mozambique y Uganda.

²⁰ Schläger C. (2007). *New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil*. FES Berlin, Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper.

En todo caso, dentro de la cooperación financiera Sur-Sur de Brasil, cabe destacar dos grandes ámbitos de trabajo: los esfuerzos en materia de condonación de deuda y las actividades financiadas a través del Fondo IBSA.

Por un lado, en lo que se refiere a las iniciativas de alivio de deuda emprendidas por Brasil, cabe señalar que su implementación se ampara en la ley 9665/98, que autoriza al Poder Ejecutivo a reducir parcialmente las deudas de gobiernos extranjeros con el gobierno brasileño. La planificación de estas operaciones y el establecimiento de parámetros para las renegociaciones de deuda son llevados a cabo por el Comité de Evaluación de Créditos al Exterior, adscrito a la Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda.

Con el estatus de observador en el Club de París, Brasil sigue las directrices allí marcadas para las operaciones de alivio de deuda, reduciendo la deuda a muchos países de renta baja, especialmente de África. Además, bajo la iniciativa HIPC, Brasil ha realizado varias operaciones de reducción de deuda a los países más endeudados. En el año 2004, Brasil canceló el 95% de la deuda a Bolivia, lo que redujo la cuantía adeudada de 50,8 a 2,1 millones de dólares. En África, y también al amparo de esta iniciativa, se ha reducido la deuda de Tanzania en 10 millones de dólares, de Mauritania en 9 millones de dólares, de Guinea Bissau en 5 millones de dólares, así como de otros países de África Subsahariana, mostrando la especial preocupación de Brasil en reducir la deuda en esta región.

Casos especiales de esta colaboración con el continente africano son el acuerdo firmado con

Nigeria en diciembre de 2005, cuya negociación dio por resultado el alivio de 162 millones de dólares —el 67% de la deuda de este país con Brasil—, y el contrato firmado con Mozambique en 2004 para la cancelación del 95% de la deuda contraída y el reescalonamiento del 5% restante, lo que significó una condonación de 315 millones de dólares. La suma de las operaciones realizadas por Brasil en las diferentes iniciativas de alivio de deuda en el período 1998-2006 superó los 1.250 millones de dólares²¹.

Por otro lado, como ya se señaló, en 2004 se constituyó el Fondo IBSA con recursos financieros de Brasil, Sudáfrica y la India, y con un presupuesto que superaba el millón de dólares anuales²². Se trata del primer fondo que, financiado exclusivamente por países en desarrollo, se dirige a costear proyectos en países también en desarrollo²³.

El Fondo IBSA está administrado por el PNUD y tiene como objetivo contribuir al logro de los ODM a través de la identificación, desarrollo y difusión de proyectos concretos, que hayan resultado exitosos en los países del IBSA u otros países en desarrollo, en lo relativo a la lucha contra la pobreza y el hambre. Hasta el momento ya se han realizado tres proyectos en el marco del Fondo IBSA. En primer lugar, se llevó a cabo un proyecto en Guinea Bissau en materia de desarrollo agrícola y pecuario, con énfasis en la generación de renta y combate a la pobreza, cuyo coste ascendió al medio millón de dólares. En segundo lugar, cabe destacar el proyecto “Collection of Solid Waste: A Tool to Reduce Violence and Conflict”, gestionado por el PNUD en Haití, y que ha recibi-

²¹ Ministério da Fazenda.

²² Véase Schläger C. (2007). *New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil*. FES Berlin, Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper, 2007.

²³ Por esta razón, esta iniciativa fue galardonada por la ONU en 2006 con uno de sus *South-South Partnership Awards*.

do tanto apoyo técnico como financiero del Fondo IBSA, con un desembolso de más de medio millón de dólares. Por último, en Cabo Verde se llevó a cabo el proyecto “Rehabilitación de la Unidad Básica de Salud de Covada”, a través del que se rehabilitó y aumentó la capacidad de asistencia de un centro de salud, con un coste de 37 mil dólares. Además, están en fase de ejecución otros tres proyectos en Camboya —sobre el empoderamiento de niños y adolescentes con necesidades especiales—, Burundi —para el fortalecimiento de las infraestructuras y capacidades para combatir el VIH/SIDA— y los Territorios Palestinos —a través de un programa de inclusión social a través de prácticas deportivas—.

Por último, junto a la cooperación otorgada a través de la condonación de deuda y del fondo IBSA, Brasil está llevando a cabo cooperación financiera Sur-Sur a través del BNDES —mediante la concesión de créditos a países en desarrollo ligados a la promoción de las exportaciones brasileñas—, así como suscribió en diciembre de 2007 el acta fundacional del Banco del Sur.

5. La ayuda humanitaria

En 2006 el gobierno brasileño creó el Grupo Interministerial de Asistencia Humanitaria Internacional, cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos brasileños de ayuda humanitaria en el exterior e incrementar la capacidad de respuesta del país frente a situaciones de crisis humanitaria, especialmente en América Latina y el Caribe.

La ayuda humanitaria brasileña se basa fundamentalmente en la donación de alimentos (tabla 2), medicamentos y recursos financieros para asistir a los gobiernos de los países afectados por conflictos o desastres naturales.

Para ello, el gobierno brasileño trabaja en conjunto con los principales organismos de Naciones

Tabla 2. Distribución de la ayuda alimentaria de Brasil

AÑO	PAÍSES	CANTIDAD (KG)
2004	Haití	30.000
	Tailandia	8.000
2005	Guyana	17.000
	Sri Lanka	66.000
	Haití	21.000
	El Salvador	2.000
	Guatemala	4.000
2006	Paquistán	14.700
	Bolivia	14.000
2007	Ecuador	17.000
	Bolivia	25.950

Fuente: Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB)

Unidas involucrados en la ayuda humanitaria internacional —principalmente con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)— y con organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El gobierno brasileño también está trabajando intensamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) —dentro de la *Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre*— y con el PMA, para lograr que los alimentos distribuidos en situaciones de emergencia sean obtenidos de la agricultura local.

Algunas experiencias de interés

En primer lugar, puede aludirse a la ayuda humanitaria brasileña en Bolivia. En respuesta a las inundaciones producidas en marzo de 2007 en Bolivia, el gobierno brasileño envió a este país 26 toneladas de alimentos, y dos helicópteros de la Fuerza Aérea Brasileña fueron trasladados a

Bolivia para ayudar en el rescate de víctimas y en el transporte de suministros. También fueron donados 100.000 dólares a la representación del PMA en Bolivia para la compra de alimentos provenientes de la agricultura local y familiar. Y, en conjunto con la Organización Panamericana de Salud (OPS), el gobierno de Brasil envió medicamentos para cubrir la atención de 31.000 personas en las áreas afectadas.

En segundo lugar, cabe destacar la ayuda otorgada a los refugiados colombianos en Panamá y Ecuador. En diciembre de 2007, en colaboración con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el gobierno brasileño entregó a la Oficina para la Asistencia a los Refugiados del gobierno panameño, *kits* de higiene, mantas y mosquiteras, por un valor de 53.710 dólares en ayuda a los refugiados colombianos en Panamá. En Ecuador, país que también alberga un gran número de refugiados colombianos —unos 250.000 según el ACNUR—, Brasil donó 76.000 dólares en kits de higiene, mantas y mosquiteras, además de 56 toneladas de alimentos.

En tercer lugar, puede mencionarse la asistencia humanitaria ofrecida a Líbano. En agosto de 2006 se celebró en Estocolmo la Conferencia Internacional de Donantes para Líbano, a fin de concienciar a la comunidad internacional de las necesidades humanitarias y financieras que enfrentaba el país, debido al recién terminado conflicto. A través de la ONU, Brasil donó 500.000 dólares al gobierno libanés con el objetivo de ayudar a las víctimas del conflicto.

Por último, cabe aludir al Almacén Humanitario del Gobierno Brasileño. Así, en marzo de 2009, con la finalidad de dar más rapidez y facilitar el envío de ayuda humanitaria a otros países, el gobierno brasileño creó un almacén humanitario en el aeropuerto de Río de Janeiro. El almacén tendrá un stock permanente de 14 toneladas de alimentos preparados para ser enviados en caso de necesidad.

6. Consideraciones finales

Brasil se ha constituido como un actor de clara relevancia dentro de la cooperación Sur-Sur. Las acciones que Brasil está llevando a cabo en otros países de menor o similar nivel de desarrollo han adoptado generalmente la forma de cooperación técnica —para la que existe, además, una mejor información—, tratando de transferir los conocimientos y experiencias adquiridos en ámbitos muy diversos. La cooperación brasileña no sólo destaca por la amplia variedad de sectores en los que interviene —agricultura, salud, educación, formación profesional o medio ambiente, entre otros— sino, además, por el carácter innovador y pionero de muchas de las iniciativas en las que participa: su papel en el campo de los biocombustibles, los programas Bolsa Familia o la iniciativa IBSA son algunos ejemplos.

Junto a ello, la cooperación Sur-Sur brasileña se caracteriza por su alcance geográfico, teniendo presencia en multitud de países de áreas geográficas muy distintas, lo que parece un síntoma de su emergente papel como potencia mundial. En todo caso, más allá de su elevada presencia, las prioridades geográficas de la cooperación brasileña están vinculadas a dos factores clave. Por un lado, responden a criterios de proximidad geográfica, vía por la que, además de contribuir al desarrollo de sus países vecinos, Brasil pretende fortalecer su liderazgo regional y diversificar sus socios comerciales. Así, la cooperación desplegada con los países de América del Sur y de América Central y El Caribe —y de forma muy marcada su papel en Haití— se enmarcan en esta línea. Por otro lado, la cooperación brasileña atiende también a la vinculación cultural y lingüística con sus países socios. La especial atención dedicada a los PALOP o a Timor Oriental, ilustrarían esta vertiente de la cooperación brasileña.

Para llevar a cabo tales propósitos, Brasil está acudiendo no sólo a la cooperación Sur-Sur de tipo bilateral y multilateral —ya sea a través de organismos regionales como MERCOSUR o en organismos del sistema de Naciones Unidas—, sino también a la cooperación triangular. Además de paliar posibles brechas financieras, Brasil considera que la triangulación con otros donantes y organismos multilaterales le proporciona un aprendizaje a la propia cooperación brasileña, por lo que el gobierno brasileño ve un claro potencial en las fórmulas triangulares²⁴.

En suma, la cooperación brasileña se presenta como una cooperación con una amplia presencia sectorial y geográfica que parece abierta a la innovación y exploración de nuevos ámbitos y fórmulas de cooperación. No obstante, el adecuado aprovechamiento de las potencialidades que parece atesorar la cooperación brasileña se enfrenta también a importantes desafíos.

En primer lugar, la falta de recopilación y sistematización de los datos, especialmente de aquellos que se refieren a ámbitos distintos al técnico, genera dificultades para dimensionar y analizar adecuadamente la cooperación Sur-Sur de Brasil. La inexistencia de un adecuado sistema de información y rendición de cuentas dificulta la mejora de la cooperación brasileña a partir del aprendizaje de su propia experiencia. Asimismo, los problemas de información repercuten negativamente en las tareas de planificación y de coordinación entre actores.

En segundo lugar, buena parte del marco normativo que afecta a la cooperación internacional brasileña, con alguna excepción en el ámbito de la cooperación técnica, responde al período en que

el papel de Brasil se limitaba al papel de receptor, por lo que se requiere una actualización de dicho marco. Una adaptación de la normativa a los cambios producidos en la cooperación brasileña podría servir de impulso a la racionalización del sistema, así como coadyuvar también a una mejora de las tareas de gestión y coordinación entre los diversos actores involucrados en la cooperación sur-sur brasileña.

En tercer lugar, y estrechamente vinculado a las dos consideraciones anteriores, también parece necesario acometer una planificación más estratégica de la cooperación Sur-Sur para dotarla de mayor sostenibilidad y coherencia, de tal forma que trascienda los ciclos políticos domésticos²⁵. Clarificar el papel de la cooperación sur-sur en el conjunto de la política exterior brasileña, identificar unos objetivos de medio y largo plazo, definir una panoplia de modalidades e instrumentos a los que acudir y tratar de integrar en una dirección común el desempeño de los distintos actores, pudiera ser alguno de los propósitos de este marco estratégico.

En definitiva, a pesar de este conjunto de desafíos pendientes, la cooperación Sur-Sur brasileña está mostrando avances respecto a sus primeras etapas y parece ir adquiriendo progresivamente mayor peso en el seno de la política exterior del país. Todo ello en un contexto en el que Brasil parece estar fortaleciendo su protagonismo internacional. En este sentido, es de prever que la cooperación brasileña con otros países en desarrollo siga creciendo, por lo que es preciso que tal crecimiento vaya acompañado de la calidad y eficacia de las políticas desplegadas.

²⁴ Véase Nogueira, Ruy (2008) *South-South and triangular cooperation: The Brazilian experience*. ECOSOC, 2008. <http://www.un.org/ecosoc/newfunc/dfcairo.shtml>.

²⁵ Un ejemplo de falta de planificación estratégica de la cooperación brasileña es que la principal prioridad de la cooperación técnica otorgada son “los compromisos asumidos en viajes internacionales del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC (2004). *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral*. Agência Brasileira de Cooperação, Brasília.
- ABC (2005a). *O que é a Agência Brasileira de Cooperação*. VíaABC: Publicación de la Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia, junio de 2005.
- ABC (2005 b). *A Cooperação com os Países de Língua Portuguesa*. VíaABC: Publicación de la Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia, octubre de 2005.
- ABC (2005c). *Timor-Leste: Cooperação para o Desenvolvimento*. VíaABC: Publicación de la Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia, noviembre de 2005.
- ABC (2005d). *Haití: Cooperação para Reconstrução e Desenvolvimento*. VíaABC: Publicación de la Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia, diciembre de 2005.
- ABC (2006). *Cooperação Bilateral com América Latina e Caribe*. VíaABC: Publicación de la Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia, junio de 2006.
- ABC (2007a). *Cooperação Técnica Brasileira em Saúde*. VíaABC: Publicación de la Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia, marzo de 2007.
- ABC (2007b). *Desenvolvimento Social: Um tema da Cooperação Técnica Brasileira* VíaABC: Publicación de la Agencia Brasileña de Cooperación. Brasilia, julio de 2007.
- ALONSO, J.A. (dir.) (2007). *Cooperación con Países De Renta Media: Justificación y Ámbitos de Trabajo*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid.
- AYLLÓN B., NOGUEIRA, L.M. y PUERTO, L.M. (2007). *Asociados para el Desarrollo. Propuestas para la cooperación España-Brasil*. Fundación Carolina. Documento de Trabajo nº 12. Madrid, 2007.
- CONAB (2007). *A Conab e a assistência humanitária internacional*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Brasilia.
- DE ALMEIDA, P.R. (2007). *Brazil as a Regional Player and an Emerging Global Power Foreign Policy Strategies and the Impact on the New International Order*. Paulo Roberto de Almeida. FES, Friedrich Ebert Stiftung.
- ICTC/AIDS (2006). *Progress report: Inception to October 2006*. International Center for Technical Cooperation on HIV/AIDS.
- IDA (2005). *Working Together to Achieve the Millennium Development Goals*. International Development Association, World Bank.
- INESC (2006). *Parlamento do Mercosul: Implantação e perspectivas*. Nota Técnica. nº 119 Novembro de 2006 INESC, Instituto de Estudios Socioeconómicos.
- INESC (2007). *De olho no Parlamento do Mercosul*. Nota Técnica nº 125 Junho de 2007. INESC, Instituto de Estudios Socioeconómicos.
- IPEA (2004). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório nacional de acompanhamento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- IPEA (2005). *Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento*. Presidência da República. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- IPEA (2007). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Terceiro Relatório Nacional de Acompanhamento*. Presidência da República. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasilia,
- JOHN, S. (2007). *India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo Interregional del Sur?* FRIDE, Comentario 2007, Madrid.
- MANNING, R. (2006). *Will “Emerging Donors” Change the Face of International Cooperation?* OECD/DAC, Paris.

- MOREIRA, L. (2006). *A Política Externa e de Cooperação Brasileira para África*. Embaixador Lauro Moreira. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa.
- NINA, A. (2007). *Action against hunger and poverty: Brazilian foreign policy in Lula's first term (2003-2006)*. Working Paper Number No. CBS-83-07. Centre For Brazilian Studies. University Of Oxford.
- NNUU (2005a). *Examen de los informes del Administrador del Programa De las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Cooperación Sur-Sur para el desarrollo. Comité de Alto Nivel sobre la cooperación Sur-Sur. Naciones Unidas, Nueva York.
- NNUU (2005b). *The State of South-South Cooperation. Report of the Secretary General*. General Assembly, New York.
- NNUU (2006). *Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral 2006-2009* Asamblea General, Nueva York.
- NNUU (2007a). *Background Note. High-Level Roundtable Discussion. Review of trends in international development cooperation: South-South and triangular cooperation*. Economic and Social Council. Launching the Development Cooperation Forum, Geneva.
- NNUU (2007b). *Examen de los progresos realizados del Plan de Acción de Buenos Aires, Nuevas orientaciones para la cooperación y las decisiones del Comité*. Cooperación Sur-Sur para el desarrollo. Comité de Alto Nivel sobre la cooperación Sur-Sur, Nueva York.
- NOGUEIRA, R. (2008) *South-South and triangular cooperation: The Brazilian experience*. ECOSOC. <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/dcfcairo.shtml>
- <http://www.twas.org/PNUD> y FNUAP (2005). *Third cooperation framework for South-South cooperation (2005-2007)*. Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. New York.
- PNUD y FNUAP (2006). *Draft country programme document for Brazil (2007-2011)* Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund.
- PNUD (2004). *Forging A Global South United Nations Day For South-South Cooperation*. UNPD, New York.
- ROSS, R. y CHAN, A. (2002) "From North-South to South-South. The True Face of Global Competition". *Foreign Affairs Magazine*, vol. 18, No. 5, 2002.
- SAKBANI, M. (1998). *Pivotal Countries in a Two-Track World: Regionalization & Globalization*. UNCTAD.
- SCHLÄGER, C. (2007). *New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil*. FES Berlin, Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper, 2007
- SOARES DE LIMA, M.R. (2005). "A política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Enero-Junio, vol. 48. n°1. pp. 24-59. Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, Brasilia.
- SUBSECRETARIA-GERAL DE COOPERAÇÃO E DE PROMOÇÃO COMERCIAL (2007). *Ações de Cooperação Sul-Sul Executadas pelo Brasil*. Ministério de Relações Exteriores. Brasília. <http://www.twas.org/> <http://www.twas.org/>
- WORLD BANK (2005). "Meeting The Financing Needs Of Poor Countries". *Global Development Finance 2005*, World Bank, Washington.

Páginas web de interés

- Agência Brasileira de Cooperação: www.abc.gov.br
- Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS: www.cict-aids.org
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: www.cplp.org
- Foro IBSA: www.ibsa-trilateral.org
- Grupo Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional: www.assistenciahumanitaria.mre.gov.br
- International Monetary Fund: www.imf.org
- Ministério de Relações Exteriores: www.mre.gov.br
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: www.agricultura.gov.br
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome: www.mds.gov.br

- Ministério da Ciência e Tecnologia: www.mct.gov.br
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: www.desenvolvimento.gov.br
- Ministério da Educação: www.mec.gov.br
- Ministério da Fazenda: www.fazenda.gov.br
- Ministério do Meio Ambiente: www.mma.gov.br
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: www.planejamento.gov.br
- Ministério da Saúde: www.saude.gov.br
- Ministério do Trabalho e Emprego: www.mte.gov.br
- Presidência da República: www.presidencia.gov.br
- Programa Brasil-África de Cooperación en Desarrollo Social: www.undp-povertycentre.org/ipc/PageAfrica-Brazil2.do?id=29
- Secretaría General Iberoamericana: www.segib.org
- The Group of 77: www.g77.org
- The Special Unit for South-South Cooperation (SU/SSC) – UNDP: tcdc.undp.org
- United Nations Population Fund: www.unfpa.org
- United Nations Development Programme: www.undp.org
- World Bank: www.worldbank.org

3. CHILE: EXPLORANDO NUEVOS ROLES

Guillermo Santander Campos*

1. Introducción¹

El sistema internacional de ayuda al desarrollo se encuentra inmerso en un proceso de cambio, caracterizado por la aparición de una serie de nuevas dinámicas, cuya relevancia conviene someter a estudio. Una de las más notables es la emergencia de los denominados nuevos donantes, que alude a la proliferación de acciones cooperativas por parte de países que, hasta fechas muy recientes, se habían considerado meros receptores de ayuda. De este modo, surgen las iniciativas de cooperación Sur-Sur, caracterizadas por el establecimiento de lazos cooperativos entre los propios países en desarrollo.

Chile destaca como uno de los países que más activamente está impulsando este esquema cooperativo complementario al tradicional Norte-Sur. Por ello, el presente capítulo tratará de ofrecer un análisis de la cooperación Sur-Sur chilena, esto es, de las acciones de cooperación que Chile está ejecutando en otros países con niveles menores o similares de desarrollo. Con el fin de conocer cómo se gestiona la ayuda que está otorgando y los principios estratégicos que la orientan, el

capítulo se adentrará, en primer lugar, en el marco normativo e institucional en el que se inserta la cooperación al desarrollo implementada por Chile. En segundo lugar, se ofrece un conjunto de cifras básicas que radiografían la ayuda chilena, a partir de las fuentes estadísticas oficiales disponibles, fundamentalmente las memorias e informes de gestión publicados por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional. A continuación, se analizarán las modalidades a través de las cuales se está articulando la cooperación Sur-Sur chilena, lo que será ilustrado con la presentación de algunas de las experiencias que se han desarrollado hasta la fecha. Por último, el capítulo se cierra con una valoración de conjunto y unas reflexiones finales respecto a la cooperación Sur-Sur de Chile.

2. Evolución de la cooperación internacional en Chile

La inserción de Chile en el sistema internacional de cooperación ha experimentado diferentes etapas en las últimas décadas hasta convertirse en la

* Investigador del Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

¹ El autor quiere agradecer de forma especial las valiosas aportaciones de Ignacio Martínez, que ayudaron a mejorar el resultado final del capítulo. El agradecimiento es extensivo a Eugenio Poessel, con el que se mantuvo una entrevista en su cargo de Coordinador de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de la AgCI, así como a Marcelo Esteban González, que se encargó de las tareas de entrevistador y cuya colaboración resultó de inestimable ayuda.

actualidad en un referente como actor de la cooperación Sur-Sur en la región. La llegada de la dictadura (1973-1990), que puso final al Gobierno de Salvador Allende que había despertado simpatías en una buena parte del mundo y había contado con un sólido respaldo de diversos donantes, se encontró con el aislamiento de parte de la comunidad internacional, por lo que Chile vio fuertemente reducida su ayuda oficial al desarrollo (AOD) durante esos años. La reducida cooperación internacional que recibió el país en este periodo se canalizó en buena medida a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) y fue dirigida a ámbitos como el fortalecimiento de la sociedad civil o la defensa de los derechos humanos.

La transición a la democracia a principios de la década de los noventa del pasado siglo supuso un cambio radical también para la AOD en Chile. Los donantes volvieron a mirar al país andino como un socio de su cooperación y los primeros años de cambio de gobierno se dedicaron importantes recursos al fortalecimiento institucional y la consolidación democrática. Este impulso de la comunidad donante tuvo un impacto en el sistema de cooperación chileno, impulsando la creación de una estructura de gestión con un amplio respaldo político e institucional. En 1990 vio la luz la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AgCI) y se definió una política de cooperación internacional que contemplaba líneas geográficas y sectoriales de actuación.

El papel de AgCI en estos años fue relevante para gestionar de manera coordinada los recursos provenientes de la cooperación internacional. Asimismo, a mediados de esta década el país había experimentado importantes avances en su proceso de desarrollo y el Estado chileno comenzaba a atesorar, nuevamente, importantes capaci-

dades institucionales y técnicas, lo que llevó al país a iniciar una línea de trabajo en materia de cooperación con otros países de la región. Comienza así el doble papel de AgCI como agencia encargada de gestionar la AOD recibida por el país y de administrar los recursos de la cooperación que Chile ofrece a sus socios regionales.

En el año 1996 la AOD recibida por Chile alcanzó su máximo histórico, con más de 195 millones de dólares². En los años sucesivos, la AOD recibida por Chile descendió de manera significativa como resultado de los importantes progresos del país y de las transformaciones experimentadas en la agenda del sistema internacional de cooperación, fundamentalmente la aprobación de la Declaración del Milenio (2000), que han llevado a los donantes a concentrar su atención en regiones distintas a América Latina, y, dentro de esta región, en los países con menores niveles de ingreso.

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

Acontecimientos posteriores han contribuido a incorporar algunas dudas en este proceso de inserción de Chile en el sistema de cooperación internacional. El cambio de gobierno producido en 2010 —que supone un giro ideológico en la concepción de las relaciones internacionales en el que la cooperación internacional, al menos en el discurso, ocupa un menor espacio en relación a otras dimensiones como la comercial— y, especialmente, el terremoto sufrido por el país en febrero del mismo año, pueden generar un cam-

² Datos CAD (OCDE)

bio de prioridades, tanto para el país como para los donantes³. Podría verse alterado así el papel de Chile en el sistema internacional de cooperación si se inhiben los esfuerzos del país en materia de cooperación Sur-Sur y supone un cambio de mirada en los donantes, que cada vez en mayor medida venían articulando esquemas de cooperación triangular alentados por la agenda de países de renta media⁴.

3. Marco normativo e institucional

Chile es en la actualidad un país de renta media-alta, el primer país sudamericano miembro de la OCDE y potencial receptor de AOD según la lista elaborada por el CAD⁵. Además, cuenta desde julio de 1990 con la AgCI, que es concebida como “un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional”⁶. Ésta será, pues, la misión institucional de la AgCI, que se encuentra sometida a la supervisión de la Presidenta de la República, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), en cuya estructura actualmente se ubica.

Como se ya se ha señalado, pese a que en sus inicios la AgCI, entonces ubicada en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), se

concibió para gestionar de un modo más eficiente los crecientes flujos de ayuda que Chile comenzaba a recibir para fortalecer su incipiente proceso de democratización, éstos irían paulatinamente disminuyendo, a la vez que Chile comenzaba a mirar hacia el exterior como posible promotor de actividades de cooperación. Se tratará, por tanto, de una agencia encargada de gestionar tanto la cooperación que Chile aún recibe como, lo que al presente capítulo concierne, la cooperación que este país está poniendo en marcha en otros países en desarrollo, entendida como parte de la orientación que se persigue hacia el fortalecimiento de la presencia e imagen de Chile en el exterior. Esta última se concreta desde inicios de los años noventa en el denominado Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), a cargo del Departamento de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

En cualquier caso, la cooperación que Chile otorga no puede entenderse si no es en el marco de las prioridades de política exterior que se fijan en el programa de gobierno y que se concretan, fundamentalmente, en la contribución a la gobernabilidad de la globalización y en el fortalecimiento de los vínculos con América Latina⁷. De esta forma, Chile asume los retos que son propios de un país considerado de renta media. Por ello, se parte de la convicción de que, sin ser ya un receptor prioritario de los donantes tradicionales, Chile enfrenta el desafío de llevar a cabo acciones de cooperación en otros países con niveles de desarrollo menor o similar, así como de actuar con

³ Un análisis de mayor profundidad sobre esta cuestión puede encontrarse en Martínez, I. (2011). “La cooperación internacional en Chile” en Freres, Ch. (Dir.), Martínez, I. y Angulo, O. (2011). *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*. Fundación Carolina, Documento de Trabajo n°46, Madrid.

⁴ Alonso, J.A. (Dir) (2007). *Cooperación con Países de Renta Media*. Editorial Complutense-ICEI, Madrid.

⁵ Chile ingresó a la OCDE en enero de 2010.

⁶ Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, publicada en el Diario Oficial el 19 de junio de 1990.

⁷ Véase Gobierno de Chile (2005). *Programa de Gobierno 2006-2010*. Santiago de Chile.

un mayor compromiso como actor regional, sin ello ser óbice para “necesitar el aporte de países desarrollados en materias específicas para consolidar los avances alcanzados”⁸. Se infiere, pues, una concepción menos dualista del sistema de ayuda, donde Chile, a la vez que gradualmente va abandonando la lista de principales receptores, se va incorporando a la de países donantes. En este contexto, la política de cooperación internacional chilena tratará de ser estratégica, dialogante, recíproca, prospectiva, focalizada, formativa, dinámica e integradora⁹.

En este mismo documento se recogen los tres objetivos estratégicos que la AgCI dice perseguir, siendo de interés para el presente estudio el tercero de esos objetivos, que alude a “fortalecer la presencia de Chile en la región, a través de la ejecución de un programa de cooperación técnica entre países en desarrollo, permitiendo así afianzar las relaciones con los países de igual o menor desarrollo relativo considerados prioritarios para la política exterior y de este modo proyectar las capacidades científicas, técnicas y culturales de Chile”¹⁰. Vinculado a este objetivo aparece la adopción del mencionado Programa de CTPD. Además, es de destacar que la AgCI se fijó como desafío en 2009 el fortalecimiento de la cooperación chilena de tal modo que contribuya al desarrollo de los países según sus propios planes estratégicos, así como el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe a través de proyectos triangulares e intrarregionales¹¹.

Todo ello ha contribuido a situar a Chile en un lugar destacado de la emergente cooperación Sur-Sur, esquema en el que, detentando la consideración de *pivotal country*, se está constituyendo en un importante y dinámico actor de la denominada CTPD, cuyas orientaciones, actividades y experiencias serán detalladas en los siguientes epígrafes¹².

Si bien es cierto que las funciones de AgCI son numerosas y de gran relevancia para el sistema chileno de cooperación, también lo es que encuentra varias dificultades para desempeñarlas. Este hecho le ha llevado en la práctica a desarrollar un papel más ligado a la administración de los recursos que a la efectiva articulación de la cooperación desplegada. Es importante señalar que la ejecución de las acciones de la cooperación chilena recae en diferentes ministerios, lo que implica la disposición de importantes capacidades técnicas, a la vez que dificulta la coordinación entre las distintas acciones y limita la capacidad de la cooperación chilena de establecer sus propias lógicas y calendarios, que quedan supeditadas al funcionamiento y ritmo de los diversos ministerios.

Se hace necesario, pues, el diálogo y la coordinación entre los ministerios y la AgCI para dotar de coherencia y consistencia a las acciones de la cooperación Sur-Sur y triangular emprendidas por Chile. Sin embargo, en la actualidad la AgCI carece de la capacidad suficiente para poder cumplir satisfactoriamente con este cometido, aunque está experimentando avances relevantes, especial-

⁸ AgCI (2007). *Balance de Gestión Integral 2006*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ AgCI (2009). *Balance de Gestión Integral 2008*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.

¹² Un *pivotal country*, según la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD, es un país en desarrollo que, en virtud de sus capacidades y experiencias, debe jugar un papel de liderazgo en la promoción de iniciativas de cooperación técnica entre países en desarrollo. Se identificaron así 23 *pivotal countries*, entre los que se encuentra Chile.

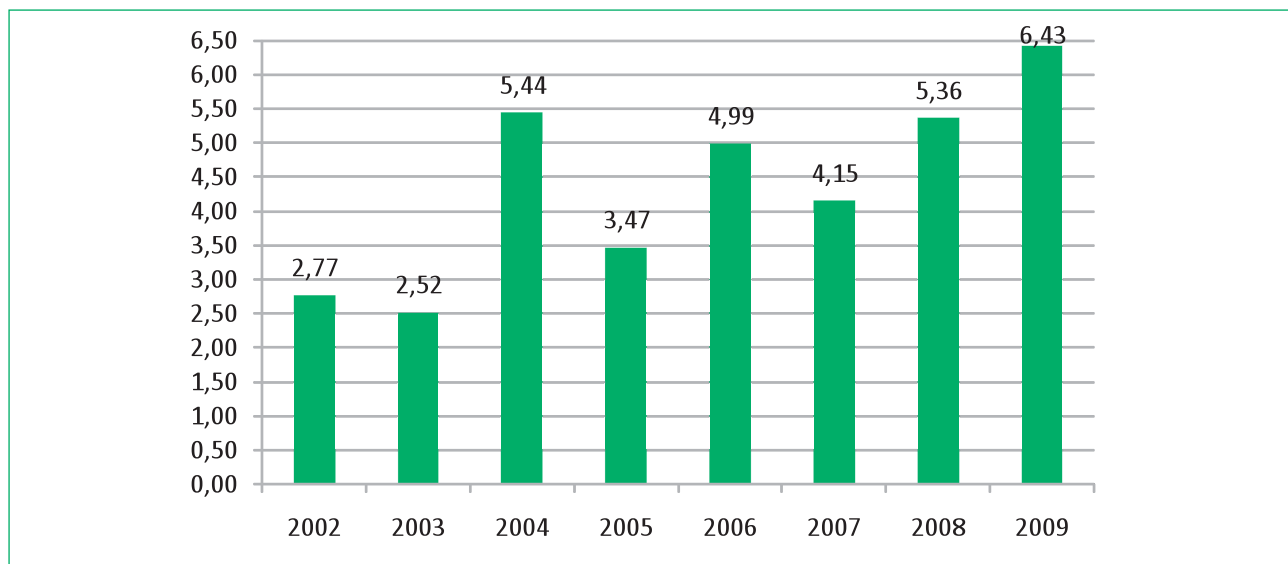
mente en su aportación doctrinal y en la construcción del sistema de información de la cooperación chilena¹³.

En este escenario, los acontecimientos señalados —cambio de gobierno y necesidades de reconstrucción tras el terremoto de 2010— constituyen una incógnita sobre la evolución de la cooperación chilena y el papel de la AgCI. Si derivase hacia una reducción del papel de Chile dentro del sistema internacional de cooperación, podría verse frenado el esfuerzo de la AgCI por construir un sistema orientado hacia la cooperación Sur-Sur y triangular para volver a asumir un mayor protagonismo como receptor de AOD.

4. La cooperación Sur-Sur chilena: principales cifras, modalidades y experiencias de interés

En los últimos años, Chile ha desempeñado una actividad cada vez más intensa como donante. El volumen total de recursos dirigido a acciones de cooperación con otros países en desarrollo entre 2002 y 2009 supera los 35 millones de dólares. Así, aunque con algunas oscilaciones, los desembolsos anuales de la cooperación Sur-Sur chilena han experimentado un progresivo incremento, pasando de 2,77 a 6,43 millones a lo largo de este periodo (gráfico 1)¹⁴.

Gráfico 2. Evolución de la cooperación Sur-Sur chilena, 2002-2009 (millones de dólares)

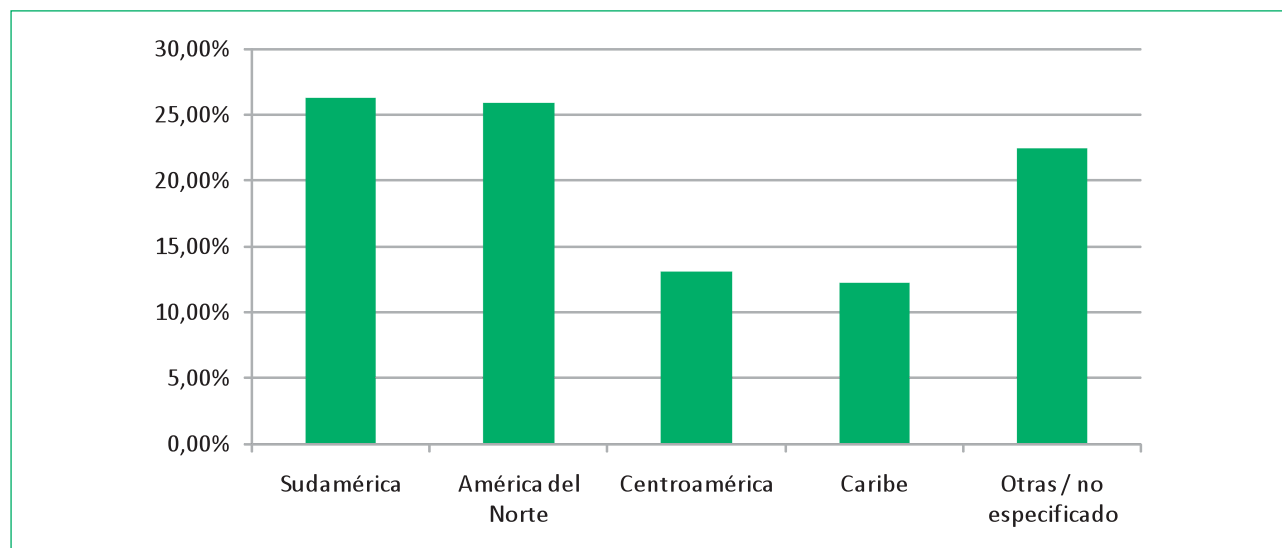


Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

¹³ Un análisis de mayor profundidad sobre esta cuestión puede encontrarse en el estudio de caso de Chile elaborado por Ignacio Martínez en Freres, Ch. (Dir.), Martínez, I. y Angulo, O. (2011). *Rumbos nuevos: la inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.

¹⁴ Cabe observar que al ofrecerse las cifras en dólares estadounidenses, las alteraciones anuales sufridas se relacionan en parte con la fluctuación del tipo de cambio entre esta moneda y el peso chileno. La AgCI utiliza el promedio anual de los tipo de cambio del dólar observado, que fueron los siguientes: US\$ 1=CH\$ 688,93 (2002); US\$ 1=CH\$ 691,40 (2003); US\$ 1=CH\$ 609,53 (2004); US\$ 1=CH\$ 559,7 (2005); US\$ 1=CH\$ 532,39 (2006); US\$ 1=CH\$ 522,46 (2007); US\$ 1=CH\$ 522,46 (2008); US\$ 1=CH\$ 559,61 (2009).

Gráfico 2. Distribución regional de la cooperación chilena, total 2006-2009



Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

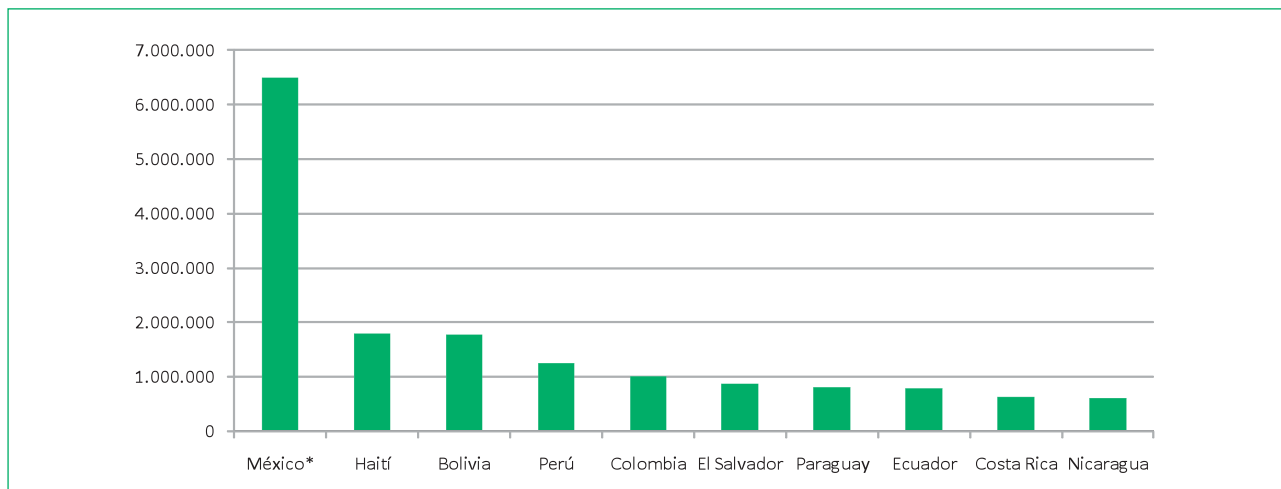
Estos recursos se concentran de forma casi exclusiva en América Latina y el Caribe. Dentro de esta nítida focalización geográfica —acorde con el posicionamiento estratégico al que se aludía en el tercer epígrafe, relativo al fortalecimiento de Chile en la región— Sudamérica se erige en la principal área geográfica receptora, siendo el destino del 26,25% de las actividades de la cooperación Sur-Sur chilena entre 2006 y 2009 (gráfico 2). El importante peso adquirido por México, y de forma especial la creación en 2006 del Fondo Conjunto Chile-México, explican que América del Norte aparezca como la segunda región preferente de la cooperación Sur-Sur chilena para el citado periodo, al recibir el 25,93% de los recursos¹⁵. Centroamérica (13,13%) y el Caribe (12,26%) aparecen como otras regiones de especial atención para la cooperación chilena.

Por las razones arriba señaladas, México aparece como el principal país socio de la cooperación

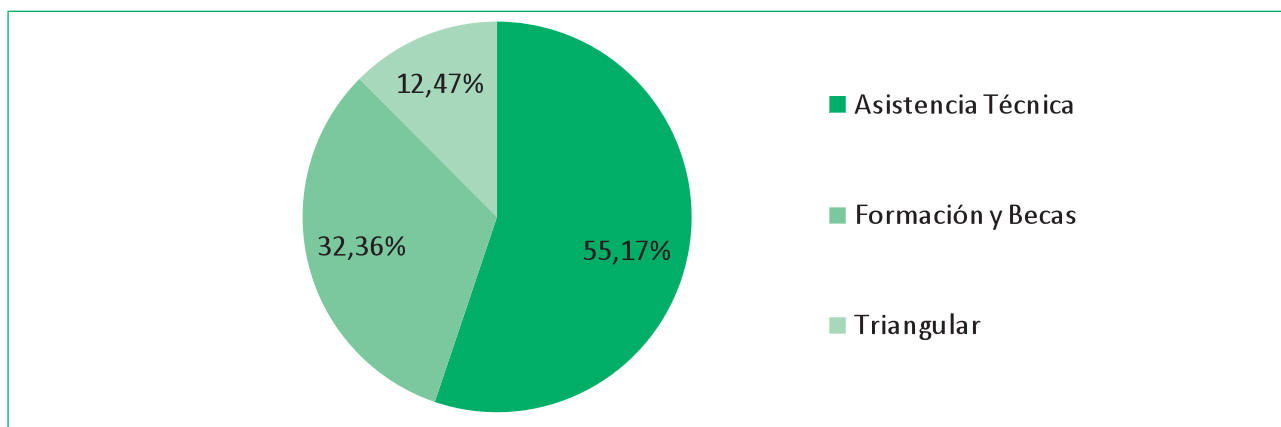
chilena en el cuatrienio 2006-2009, con un volumen de recursos de 6,50 millones de dólares. Tras él aparecen Haití y Bolivia, que fueron destinatarios de 1,78 y 1,77 millones de dólares respectivamente. Perú, Colombia, El Salvador, Paraguay, Ecuador, Costa Rica y Nicaragua completan la lista de los 10 principales receptores de la cooperación chilena (gráfico 3).

Tres son las modalidades en las que la AgCI clasifica la cooperación que realiza: becas y formación, asistencia técnica y cooperación triangular. Entre ellas, es la asistencia técnica la que mayor peso tiene en la cooperación Sur-Sur chilena, al canalizarse a través de esta modalidad el 55,17% de los recursos (gráfico 4). A través del programa de formación y becas se gestiona casi un tercio —el 32,36%— de la cooperación chilena, mientras las acciones de tipo triangular suponen un 12,47% del volumen total de fondos.

¹⁵ En este sentido conviene señalar que la AgCI computa aquí el total de recursos manejados por el Fondo, por lo que se contabilizan tanto las aportaciones de Chile como las de México.

Gráfico 3. Principales países receptores de la cooperación Sur-Sur de Chile, 2006-2009 (dólares)

*Incluye las aportaciones realizadas al Fondo Conjunto Chile-México por ambos países
Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

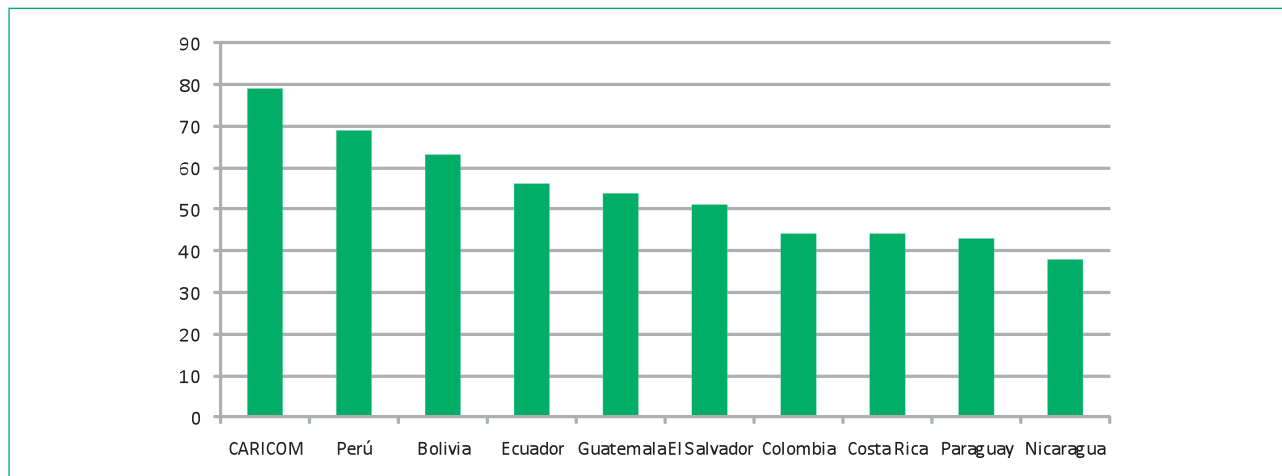
Gráfico 4. Distribución por modalidades de la cooperación Sur-Sur de Chile, 2006-2009

Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

Si bien son las acciones de asistencia técnica y de cooperación triangular —que serán tratadas a continuación— las que adquieren una mayor relevancia para el presente capítulo, resulta de interés conocer los principales destinatarios del programa de becas. En este sentido, se aprecia que los países pertenecientes a la Comunidad del

Caribe (CARICOM) son, en conjunto, los principales beneficiarios de las becas adjudicadas por Chile (gráfico 5). Dos países vecinos, como Perú y Bolivia, aparecen a continuación, seguidos de Ecuador, Guatemala, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Nicaragua.

Gráfico 5. Principales destinatarios del programa de becas chileno, 2006-2009 (nº de becas)



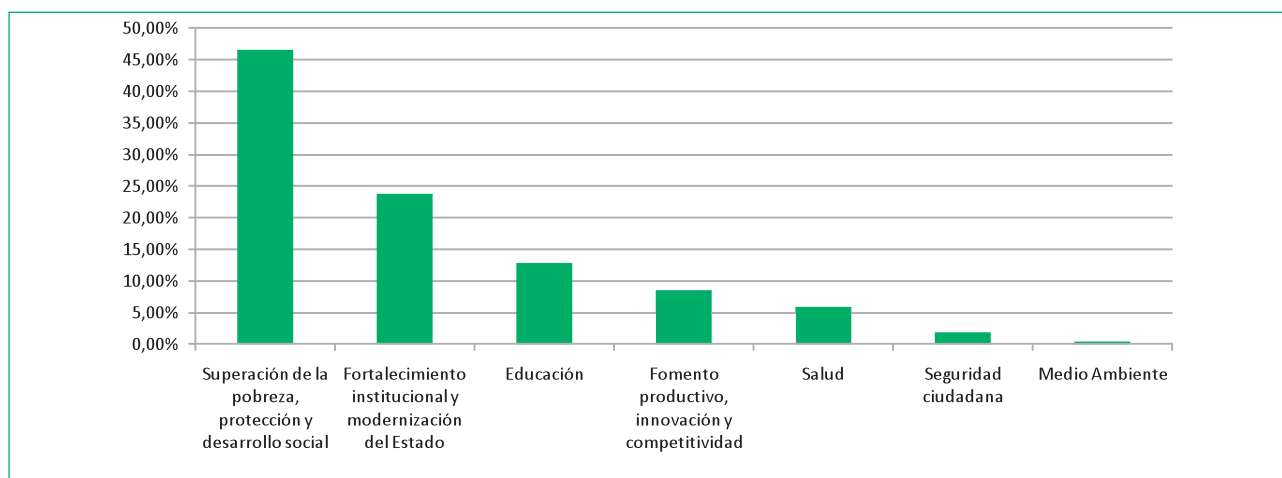
Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

4.1. La asistencia técnica

La transferencia de experiencias y conocimientos a través de acciones de asistencia técnica constituye un componente central de la cooperación Sur-Sur chilena. A través de esta modalidad Chile pretende fortalecer las capacidades técnicas de países que presentan un nivel similar o menor de renta con el fin de contribuir a sus procesos de desarrollo.

Varios son los sectores en los que Chile está tratando de exportar sus capacidades técnicas. Según la clasificación sectorial utilizada por la AgCI, es en el ámbito de la “Superación de la pobreza, la protección social y el desarrollo social” en el que se muestra más activa la cooperación técnica chilena, concentrando cerca de la mitad —el 46,53%— del monto total (gráfico 6).

Gráfico 6. Principales destinatarios del programa de becas chileno, 2006-2009 (nº de becas)



Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

Otro ámbito de especial incidencia para la asistencia técnica de Chile es el “Fortalecimiento institucional y la modernización del Estado”, ámbito al que se dirigen el 23,79% de los recursos. Otros sectores como la “Educación” (12,82%), el “Fomento productivo, innovación y competitividad” (8,53%) y la “Salud” (5,98%) aparecen ya con un peso más reducido, aunque superior al

que presentan otros ámbitos como “Seguridad ciudadana” (1,86%) y “Medio Ambiente”, cuya atención es todavía poco significativa en la cooperación técnica chilena.

Además de la puesta en marcha de programas regionales de amplio alcance geográfico (cuadro 1), varios son los países en los que Chile ha desarrollado acciones de cooperación técnica.

Cuadro 1. Principales programas regionales de la cooperación Sur-Sur chilena

Programa “Escuelas Chile”

Desde 2007 el Programa “Escuelas Chile” lleva a cabo mejoras en la infraestructura educativa de un elevado número de países latinoamericanos, así como la habilitación de nuevos espacios, la dotación de materiales educativos y la formación de los profesores. Impulsado por la AgCI y con el apoyo técnico del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación de Chile, el programa ha conseguido crear un red de más de 40 escuelas, operando en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Programa Mujeres de América

También en 2007 Chile comenzó a desarrollar el Programa “Mujeres de América” con el fin de promover actividades de asistencia técnica a organizaciones de mujeres en materia de emprendimiento laboral. Hasta la fecha este programa ha beneficiado a 11 países latinoamericanos: Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. El programa atiende a otras cuestiones de relevancia como la violencia de género, la participación política de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. También en este contexto, y orientado a la consecución de los ODM 4 y 5, Chile participa desde 2008 en un proyecto regional en Salud Materno Infantil.

Seminarios regionales

Chile se ha mostrado muy activo, además, en la organización de seminarios regionales, entre los que cabe señalar los siguientes: “Jornadas de Evaluación y Programación de las Actividades de Cooperación entre Países en Desarrollo CTPD”, dedicadas a evaluar los resultados del Programa de Cooperación Horizontal y a identificar y planificar acciones futuras de cooperación, en las que participaron 13 países latinoamericanos; “La Gestión de la Cooperación Internacional en los nuevos escenarios de la Globalización” que, celebrado en agosto de 2007, permitió a 15 países de la región intercambiar expe-

riencias en el manejo del ciclo del proyecto; “La Experiencia Chilena en la Negociación del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea”, celebrado en Guatemala en 2007; “Desarrollo de Capacidades orientado a la Cooperación Sur-Sur”, para activar proyectos de cooperación enmarcados en la lógica del desarrollo de capacidades, y al que acudieron más de 15 países latinoamericanos; “Políticas Públicas y Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas”, realizado con la participación de seis países centroamericanos y dirigido a analizar las políticas públicas como promotoras de la superación de la pobreza; “Gobernabilidad, Democracia y Participación: el Enfoque de las Políticas Públicas”, orientado a la difusión de las distintas experiencias en el campo de la gobernabilidad y la democracia en el área de América Latina y Caribe; “Seminario Intergubernamental de Cooperación y Desarrollo con la Comunidad de Países del Este de África”, que fue organizado en 2007 por la Embajada de Chile en Kenya; “Migración y Cooperación para el Desarrollo: Un Desafío para la Agenda Migratoria en la Región”, diseñado como un espacio de reflexión sobre los procesos de migración en el ámbito regional y su incidencia en las estrategias de desarrollo; o “La Promoción de Exportaciones en los Nuevos Escenarios de la Globalización”, con el fin de compartir experiencias y reflexiones relativas a la dinamización del comercio, así como la identificación de nichos económicos y comerciales para la región en el escenario económico mundial.

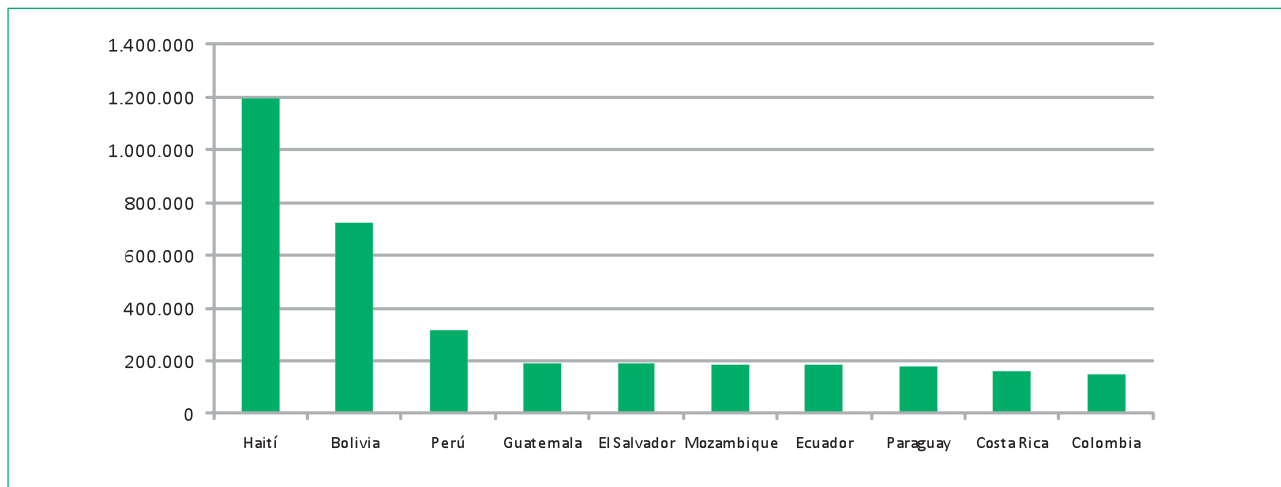
Fuente: elaboración propia a partir de Memorias AgCI

En este sentido, el mencionado Fondo Conjunto Chile-México se constituye como una de las principales apuestas de la cooperación Sur-Sur chilena. Creado en el marco del Acuerdo de Asociación Estratégica que ambos países firmaron en 2006, el fondo está dotado con un presupuesto anual de 2 millones de dólares que es financiado a partes iguales. A través de él se pretende impulsar la cooperación técnica y el intercambio de experiencias entre ambos países, fundamentalmente en el ámbito del sector público. Así, el fondo inició sus actividades en 2008, impulsando proyectos en áreas como la reforma procesal penal y la modernización del Estado, pero abarcando también otras como la cultura, ciencia y tecnología, el desarrollo social o la facilitación del comercio.

Dejando al margen este fondo, y atendiendo al periodo 2006-2009, Haití aparece como el princi-

pal receptor de la asistencia técnica chilena (gráfico 7). Aunque centradas fundamentalmente en el ámbito de la “superación de la pobreza, la protección y el desarrollo social”, las experiencias de cooperación de Chile con Haití han abarcado campos muy diversos, como la educación de la primera infancia, la agricultura ecológica, el desarrollo local rural o la seguridad pública.

Bolivia se configura como el segundo receptor de la asistencia técnica chilena. Enmarcada en la denominada “Agenda de los 13 puntos”, definida por ambos países en 2006, la cooperación entre Chile y Bolivia se concentró fundamentalmente en el “fortalecimiento institucional y la modernización del Estado”, y en los ámbitos de educación y salud. En este sentido, se impulsó una plataforma informática en el Ministerio de Educación de Bolivia y se llevaron a cabo acciones orientadas al fortalecimiento institucional del Ministerio de

Gráfico 7. Principales países receptores de la asistencia técnica chilena, 2006-2009 (dólares)

Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

Salud boliviano. No obstante, se han llevado a cabo actividades también en otros ámbitos, como la regulación fitozoosanitaria o la gestión municipal.

Perú ha sido otro de los socios preferentes de la cooperación chilena, desarrollándose acciones como el apoyo técnico al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social de Perú para la erradicación de la desnutrición infantil. Sin embargo, el debilitamiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países ha generado una notable reducción de la asistencia técnica recibida por Perú, que pasó de 250.000 a 13.000 dólares entre 2006 y 2008, y a no registrarse ninguna —siempre a tenor de los recogido en las memorias de la AgCI— en 2009.

La cooperación de Chile con Guatemala se centró fundamentalmente en el ámbito educativo —con proyectos orientados a la actualización docente— y en acciones dirigidas a la superación de la pobreza. Otras áreas temáticas como la seguridad ciudadana adquirieron, no obstante, un significativo peso en la asistencia técnica dirigida a este país. Junto a ello se realizaron proyectos en el ámbito del fortalecimiento institucional, en el que

destaca el apoyo a la gestión presupuestaria del Ministerio de Educación de Guatemala a partir de la experiencia chilena.

El Salvador es otro socio destacado de la cooperación técnica de Chile. Con este país se ha definido una agenda bienal de trabajo en cuyo marco se han acogido acciones en materia de superación de la pobreza —entre las que destaca el fortalecimiento institucional orientado a la creación de un Sistema de Protección Social Universal—, de salud pública —con un proyecto que trata de contribuir al logro de los ODM mediante la mejora de la gestión hospitalaria—, de abastecimiento y saneamiento de agua, y de seguridad pública, entre otros.

Como expresión del interés de Chile por ampliar el espectro geográfico de su cooperación, Mozambique aparece como uno de los principales receptores de la asistencia técnica chilena. La cooperación técnica con Mozambique se inició en 2008 y se ha centrado en la capacitación de funcionarios para el despliegue de programas de acción social y en la formación de formadores en el ámbito de la educación primaria.

Junto a ellos, aparecen otros países que ocupan un lugar relevante en la asistencia técnica chilena. Además de los acuerdos estratégicos establecidos con Uruguay, Argentina y Brasil, cabe destacar la cooperación Chile-Ecuador, focalizada en el fortalecimiento institucional y en el marco de un Acuerdo de Asociación Estratégica; Chile-Paraguay, con el apoyo a la generación de un Sistema Nacional de Protección Social, a programas en materia de atención a la infancia y a la consolidación de la política pública en materia de vivienda social; Chile-Costa Rica, a través de una relación de intercambio mutuo centrada fundamentalmente en la modernización del Estado; Chile-Colombia, con la puesta en práctica del Programa “Red Juntos” que, orientado al ámbito de la protección social, trata de replicar el Programa “Chile Solidario” aplicado con éxito en este país. Asimismo, aunque con un menor peso,

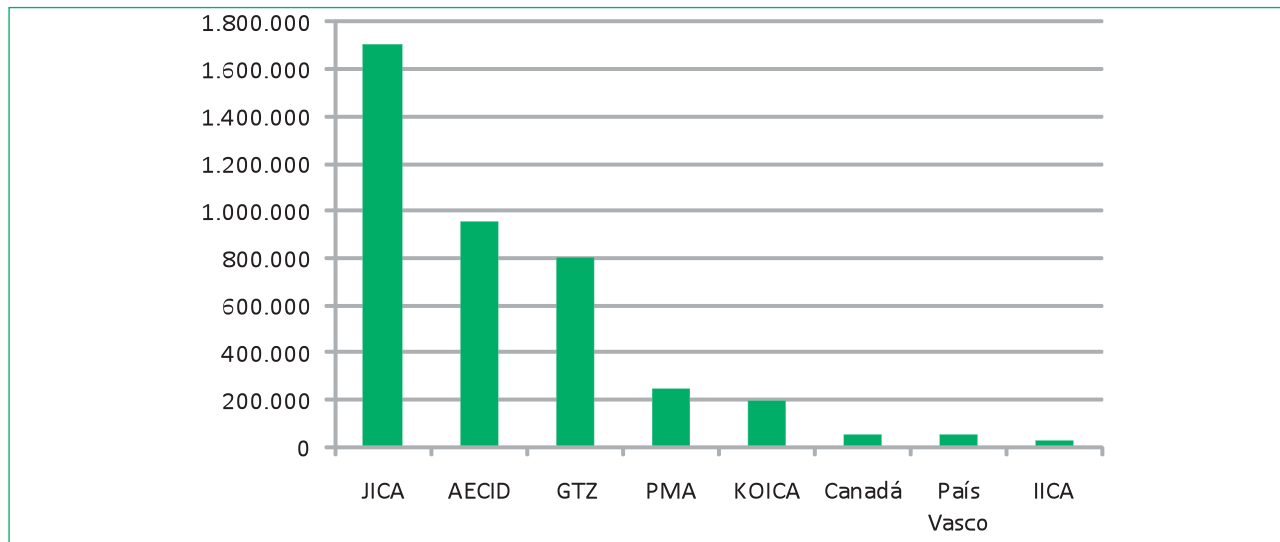
se han registrado acciones de cooperación técnica con otros países como Panamá, Cuba y República Dominicana¹⁶.

4.2. La cooperación triangular

Como se señaló más arriba, el 12,5% de los recursos de cooperación Sur-Sur gestionados por Chile entre 2006 y 2009 se ejecutaron a través de esquemas triangulares. De esos recursos —cuyo monto ascendió a 3,12 millones de dólares—, el 57,2% procedió de los “socios fuente” (gráfico 8) y el 42,8% restante fueron aportaciones propias de Chile.

La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) se ha convertido en el principal socio de la cooperación triangular chilena durante el periodo 2006-2009. La JICA, en el marco del Programa de Asociación firmado entre

Gráfico 8. Principales “socios fuente” de la cooperación triangular chilena, 2006-2009 (dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

¹⁶ Una información más detallada de las acciones señaladas en este apartado puede encontrarse en AgCI (2010). *Balance. Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010*. AgCI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.

Chile y Japón, ha participado en una amplia variedad de acciones, como la triangulación Japón-Chile-República Dominicana, a través del proyecto “Fortalecimiento de la Formación y Capacitación Docente de la República Dominicana”, orientado a fortalecer la capacitación para el desarrollo de proyectos innovadores en materia de centros educativos; Japón-Chile-Cuba, esquema triangular que trató de contribuir al fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos en el ámbito pesquero cubano con la implementación del proyecto “Cultivo de Peces Marinos en Cuba”; Japón-Chile-El Salvador, a través del proyecto “Reproducción y Manejo de Ganado Bovino en El Salvador”, dirigido a mejorar la eficiencia de la ganadería bovina salvadoreña. Además, Japón ha participado en experiencias de triangulación ejecutadas a través de Cursos Internacionales, como es el caso de “Gestión y Política Ambiental para Latinoamérica”, “Restauración Ambiental para un Manejo Sustentable de Cuencas Hidrográficas” o “Drogas para Policías de Sudamérica”, orientado a la prevención y control del narcotráfico en la región.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) aparece como el segundo socio de referencia de la cooperación triangular chilena. Además de la existencia de un Memorándum de entendimiento entre ambos países para la realización de acciones conjuntas en Haití, España y Chile suscribieron en octubre de 2009 un acuerdo para la creación de un fondo orientado a la financiación de intervenciones de tipo de triangular en otros países latino-

americanos. Este fondo se dotó inicialmente con 1,71 millones de dólares, de los que 1,32 millones de dólares fueron provistos por España y los 0,39 millones de dólares restantes fueron aportados por Chile¹⁷. En este marco se ha impulsado un proyecto orientado al fortalecimiento de las capacidades del sector público de Paraguay¹⁸.

Alemania, a través de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), se ha erigido en otro de los principales socios de la cooperación triangular chilena. Con este país Chile ha puesto en marcha un Programa Conjunto de Cooperación Técnica para la articulación de acciones triangulares en América Latina y el Caribe fundamentalmente. Así, ha habido experiencias a través del Seminario Regional “Microfinanciamiento, Fomento Productivo y Desarrollo Local; instrumento para la lucha contra la pobreza y el hambre”; Alemania-Chile-Colombia para el “Fortalecimiento de la Cadena Forestal”; o Alemania-Chile-Paraguay, que ha abarcado ámbitos como la vivienda social, la transferencia de metodología de desarrollo territorial o el impulso a la cooperación público privada para el desarrollo económico local¹⁹. Además, se llevaron a cabo varios proyectos de cooperación triangular que beneficiaron hasta a nueve países de la región en ámbitos como el manejo del bosque nativo, juventud o fomento a las PYMES.

Junto a Japón, España y Alemania, otros actores han participado en esquemas triangulares con Chile. Uno de ellos es Corea del Sur, con la implicación de su Agencia de Cooperación (KOICA) a partir de 2008. También ha trabajado con Canadá, ha llegado a acuerdos para poner en mar-

¹⁷ *Ibid.* p.71.

¹⁸ Un interesante análisis de la experiencia de cooperación triangular entre Chile, España y Paraguay puede encontrarse en Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: algunas experiencias de interés*. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.

¹⁹ SEGIB (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, p. 83.

cha iniciativas conjuntas con Estados Unidos, Australia e Israel, e incluso ha habido experiencias triangulares con actores descentralizados como el País Vasco. Por último, puede aludirse también a algunas experiencias triangulares con participación de organismos multilaterales, como ejemplifican las experiencias desarrolladas por FAO-Chile-Guatemala para el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación guatemalteco en proyectos de seguridad alimentaria; la experiencia PNUD-Chile-Cuba con el proyecto “Recuperación Económica de Cuba”; o la puesta en marcha por parte de Chile de un programa en Haití, con apoyo del BID y del PMA, para la instalación de tres centros piloto de atención a niños y niñas en edad preescolar²⁰.

Como resultado de todo ello, El Salvador, Paraguay, Colombia, Nicaragua y Costa Rica,

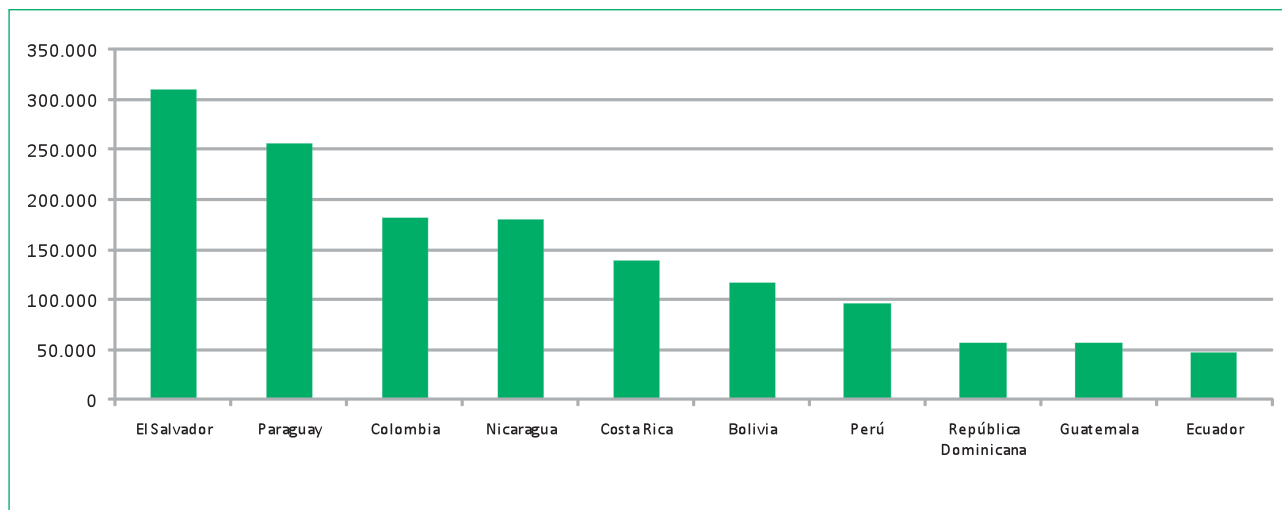
fueron los países que mayor atención recibieron de la cooperación triangular chilena durante 2006-2009, seguidos de Bolivia, Perú, República Dominicana, Guatemala y Ecuador (gráfico 9).

4.3. La cooperación regional

Además de las acciones bilaterales y triangulares desplegadas, Chile participa en esquemas de cooperación Sur-Sur a través de algunos organismos regionales de los que es miembro. Varias son las iniciativas de cooperación regional en las que Chile participa y que cabe destacar aquí.

En primer lugar, Chile es miembro del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), organismo regional de carácter intergubernamental creado en 1975 y que cuenta en la actualidad con 26 Estados en su seno. Entre otras funciones, SELA, que pretende erigirse en un

Gráfico 9. Principales países receptores de la cooperación triangular chilena, 2006-2009 (dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de Memorias de la AgCI

²⁰ Una información más detallada sobre los organismos multilaterales que han participado en acciones triangulares con Chile puede encontrarse en Sánchez, F. (2010). “Análisis de la actuación de Chile en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y Triangular”. *Documento de Trabajo n°18*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid.

órgano de consulta y coordinación política, trata de impulsar la cooperación y la integración de los países de América Latina y el Caribe, así como convertirse en un punto focal regional para la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo, para lo que lleva a cabo seminarios, cursos y talleres de formación.

En segundo lugar, se puede señalar la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que también cuenta con la participación chilena. ALADI, cuyo objetivo último es el establecimiento de un mercado común latinoamericano, tiene su origen en 1980 y cuenta con 12 países miembros. En su seno se establecen acuerdos relativos a diversos ámbitos: la complementación económica, la cooperación financiera, la preservación del medio ambiente y la cooperación científica y tecnológica son algunos ejemplos. Junto a ello, ALADI contempla la cooperación horizontal con otros bloques regionales, así como acciones en terceros países en desarrollo.

En tercer lugar, Chile tiene el estatus de Estado Asociado con el Mercado del Sur (MERCOSUR) y de País Miembro Asociado con la Comunidad Andina (CAN), iniciativas de integración subregional de América Latina. Respecto a la CAN, cabe destacar su importante labor en materia de cooperación regional Sur-Sur, desarrollando numerosos programas y proyectos dentro del marco del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS).

En cuarto lugar, puede mencionarse a la todavía incipiente Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que desde abril de 2007 reemplaza a la denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), y que también cuenta con Chile entre sus miembros. Tratando de aunar los esfuerzos de MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana y

Surinam, UNASUR pretende profundizar la cooperación e integración regional en los ámbitos político, social, cultural, financiero, ambiental y de infraestructura²¹. Además, hay que destacar la celebración en abril de 2007 de la I Cumbre Energética Suramericana en Isla Margarita (Venezuela), cuyo contenido será tratado en el siguiente epígrafe.

En quinto lugar, Chile forma parte de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), mecanismo de cooperación, diálogo y concertación regional Sur-Sur, compuesto por 12 países de América Latina. IIRSA, que nació en agosto de 2000, tiene como objetivo impulsar la integración física en áreas como el transporte, las telecomunicaciones y la energía, para lo que se han definido 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID), con el fin de promover el desarrollo regional.

En sexto lugar, cabe señalar que Chile anunció la creación del “Fondo Iberoamericano para el Desarrollo de la Infancia” durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007). A través de este fondo, que será gestionado por la AgCI y el MIDEPLAN, Chile llevará a cabo acciones de cooperación técnica para desarrollar las capacidades institucionales y programáticas de los países iberoamericanos para la consolidación de los sistemas de protección social a la infancia y la adolescencia.

Por último, otras iniciativas de carácter regional en las que Chile participa y a las que cabe aludir son el Grupo de Río —mecanismo de consulta y concertación creado en 1986 pero carente de institucionalización—, la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

²¹ Un interesante análisis sobre UNASUR puede encontrarse en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J.A. (eds.) (2010). Una región en construcción: *UNASUR y la integración de América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona.

En suma, como se ha visto, varias son las iniciativas de cooperación regional en las que Chile está participando y que tratan de fortalecer el grado de integración y los niveles de desarrollo y bienestar de América Latina desde una concepción Sur-Sur.

5. Otros ámbitos relevantes: la cooperación energética y financiera

Como se ha visto hasta aquí, la cooperación técnica ocupa un lugar central en las acciones de cooperación Sur-Sur desarrolladas por Chile, fundamentalmente a través de su programa de CTPD. Sin embargo, para tener una visión más completa del conjunto de actividades de cooperación Sur-Sur en las que Chile participa, es necesario aludir también a otros tipos de iniciativas, como aquellas enmarcadas en los ámbitos energético y financiero.

En lo que se refiere a la cooperación energética, varias iniciativas concebidas bajo el esquema sur-sur cuentan con participación chilena. De forma bilateral, Chile tiene acuerdos de carácter energético con Argentina y con Bolivia, firmados en el seno de ALADI. Así, por un lado, Chile y Argentina han firmado varios acuerdos que refuerzan la cooperación en materias como la interconexión, el suministro e intercambio de información en las áreas de la energía eléctrica, gasífera y petrolífera. Por otro lado, Chile y Bolivia también han firmado acuerdos para promover acciones orientadas a la puesta en marcha de estudios y proyectos de complementación energética, incluyendo los ámbitos eléctrico, geotérmico y de hidrocarburos.

Sin embargo, el mayor proyecto de carácter energético en el que Chile se ha erigido como uno de los principales impulsores, es el denominado *Anillo Energético*. Se trata de una iniciativa regio-

nal iniciada en 2005, concebida como un proyecto de interconexión gasífera con el fin de erradicar los problemas de abastecimiento, que Chile ha venido sufriendo periódicamente. De esta forma, trata de interconectar los gasoductos de Chile, Perú, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, con el fin de impulsar la integración física de los mercados de gas. Buena parte de este Anillo Energético ya se encuentra construido, aunque han aparecido disensiones con Bolivia que han ralentizado su avance.

Además, Chile ha suscrito importantes declaraciones y acuerdos regionales en materia de integración energética que tratan de impulsar la cooperación de los países latinoamericanos en este ámbito. Así, en diciembre de 2006 firmó la Declaración de Cochabamba (Bolivia) que ponía fin a la II Cumbre de Jefes de Estado de la CSN (ahora, UNASUR) y que comprometía a los países signatarios a profundizar en materia de integración energética, a través de la cooperación, la solidaridad, la reciprocidad y la elaboración de un marco jurídico común. En abril de 2007, en el cierre de la I Cumbre Energética Suramericana celebrada por UNASUR, Chile suscribió la Declaración de Margarita (Venezuela) que tenía por título “construyendo la integración energética del Sur”. En Margarita se ratificaban los principios rectores establecidos en Cochabamba, incidiendo en la importancia de avanzar en la integración energética para el desarrollo regional, se exhorta a implementar programas y actividades de cooperación en el ámbito de la eficiencia energética, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades, así como se alude a la necesidad de impulsar las energías renovables y promover el intercambio de experiencias en materia de biocombustibles. Cabe destacar también la firma, en junio de 2007, de la Declaración de Panamá de la OEA, relativa a la “Energía para el Uso Sostenible”, donde se reconoce la impor-

tancia de los recursos energéticos para el desarrollo, la necesidad de compatibilizar la integración y cooperación energéticas con la preservación del medio ambiente y la conveniencia de desarrollar tecnologías limpias.

Por último, cabe aludir a la participación de Chile en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y en la Comisión de Integración Energética Regional (CIER). OLADE es una organización regional creada en 1973 en la que participan 26 países de América Latina y el Caribe, y que se constituye como un mecanismo de cooperación que provee apoyo técnico para el desarrollo de los recursos energéticos y de la eficiencia energética a escala regional. Por su parte, CIER, cuyo objetivo es promover la integración del sector eléctrico regional, pese a ser considerada una organización internacional no gubernamental, está integrada por 10 países miembros, cada uno de ellos con su Comité Nacional, donde tienen cabida los sectores eléctricos nacionales, entre ellos el de Chile.

Por otra parte, en lo que se refiere a la cooperación financiera, también Chile participa en varios mecanismos que caben ser catalogados de cooperación Sur-Sur. Así, Chile es miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, creado en 1959, se constituye como una institución financiera de carácter multilateral orientada al desarrollo económico y social de la región latinoamericana. Además de cooperación técnica, en el seno del BID, que cuenta con la participación de países del Norte, se llevan a cabo programas de préstamo y financiación para promover el desarrollo de los países prestatarios, todos ellos de América Latina y el Caribe. En ese sentido, el BID, como banco regional de desarrollo, ha participado en numerosas acciones de cooperación Sur-Sur.

Chile también forma parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF), que se ha erigido en

la principal fuente multilateral financiera externa de los países de la región andina. Creada en 1966, la CAF es una institución financiera orientada a promover el desarrollo sostenible y la integración regional, para lo que lleva a cabo una eficiente labor de movilización de recursos y de provisión de productos y servicios de carácter financiero, contribuyendo así a la proliferación de esquemas de cooperación financiera Sur-Sur.

Además, desde su nacimiento en 1985, Chile integra el denominado Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos que, renovando una iniciativa surgida en 1965, consiste en un acuerdo suscrito en el seno de ALADI por los Bancos Centrales de 12 países latinoamericanos, y que se orienta a facilitar los pagos derivados de las transacciones comerciales entre los países de la región.

Por último, cabe señalar que Chile no ha entrado a formar parte como país miembro del proyecto de cooperación financiera del Banco del Sur, instituido oficialmente en diciembre de 2007, limitándose hasta la fecha al papel de observador.

En suma, puede apreciarse que Chile no está contribuyendo a los esquemas de cooperación Sur-Sur de manera exclusiva desde sus programas de cooperación técnica. Los compromisos que se acaban de exponer, en materias como la energética o la financiera, permiten afirmar que son varios los ámbitos en los que Chile participa, reforzando así su papel activo en este tipo de esquemas cooperativos.

6. Consideraciones finales

Como país de renta media y fruto de su evolución reciente, Chile está desempeñando un nuevo rol en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Este papel, que Chile parece estar asumiendo de forma deliberada, se caracteriza, por un lado, por la progresiva reducción de los flujos

de ayuda que recibe, y, por otro lado, por su apuesta por implementar acciones de cooperación hacia otros países con niveles de desarrollo menor o similar, a los que trata de exportar sus capacidades, experiencias y conocimientos adquiridos. En este sentido, se observa un sólido compromiso de Chile con la cooperación Sur-Sur, cuyos recursos han aumentado notablemente mostrando una tendencia creciente que la cooperación chilena desea mantener y fortalecer en el futuro, a la vez que dotarlo de un tratamiento más estratégico en el seno de los objetivos de la política exterior de Chile.

Precisamente por estar inserta en las prioridades de la política exterior chilena, la cooperación Sur-Sur desarrollada por Chile se ha focalizado en América Latina, considerado su entorno natural y su prioridad geográfica. Dentro de esta región, es Sudamérica la destinataria de la mayor parte de la cooperación chilena, situándose Centroamérica en un segundo lugar de preferencia. De forma más concreta, se considera prioritarios a sus países vecinos —especialmente Bolivia y Perú—, aunque México ha adquirido un papel central en la cooperación técnica chilena en el marco del Acuerdo de Asociación Estratégica firmado por ambos países en 2006, y otros países, como Haití, han ocupado un lugar privilegiado. En cualquier caso, la focalización en América Latina con la que Chile ha desplegado su cooperación Sur-Sur no encorseta el posicionamiento chileno, que está comenzando a ampliar su presencia geográfica a países de África Subsahariana, como muestra el reciente impulso de acciones cooperativas en Mozambique y Sudáfrica.

El compromiso asumido por Chile hacia su programa de CTPD, y dirigido estratégicamente a su

entorno regional, ha mostrado una clara especialización temática. Es en el campo de las políticas públicas y el desarrollo social en el que la cooperación chilena, fruto de la experiencia adquirida y del prestigio internacional que atesora en esta materia, ha dedicado la mayor parte de sus recursos. En este sentido, aunque sin excluir otros ámbitos de la cooperación en los que también tiene una importante presencia —como en la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente—, Chile no maneja expectativas de ampliar de forma considerable esta especialización temática, al valorar que es en lo relativo a políticas públicas donde residen sus principales capacidades y donde emerge como una referencia en el exterior. No obstante, aunque la especialización temática en políticas públicas no parece que vaya a modificarse, sí se dan cambios en cuanto a su formulación, pudiendo variarse las funciones concretas que Chile desarrolle dentro de los programas y proyectos que apoye en este área, así como buscando programas más ambiciosos, sistemáticos y orientados al largo plazo²².

Dentro de este activo papel que está desarrollando en la cooperación Sur-Sur, Chile ha apostado tanto por esquemas horizontales como por los de carácter triangular. Si bien se considera que las fórmulas triangulares son de gran utilidad al permitir una relación más profunda con el país del norte, —dado que no se limita a acudir a él sólo como un receptor tradicional—, a la vez que se movilizan más recursos y se beneficia a las tres partes implicadas, las fórmulas horizontales también resultan de gran interés para Chile, por cuanto dota de mayor visibilidad y prestigio a la cooperación chilena, así como le permite disponer de un mayor margen de acción y flexibilidad,

²² Estas reflexiones fueron recogidas originalmente por Guillermo Santander en un documento elaborado para el Curso de Verano de El Escorial: “¿Otra cooperación es posible? Cooperación sur-sur y cooperación triangular” organizado por el ICEI en julio de 2008.

al no tener que negociar los términos del programa o proyecto con el país fuente. Por ello, Chile pretende seguir explorando ambas modalidades de cooperación Sur-Sur.

Países como, Japón, España y Alemania destacan como los principales países fuente para la cooperación triangular chilena, aunque este país se muestra abierto y valora positivamente las expectativas de ampliar la lista de socios que puedan actuar como donantes fuente en futuras experiencias triangulares, en especial dentro del ámbito europeo.

Así pues, Chile parece estar asumiendo un papel activo y comprometido con una visión más coherente e integral del sistema de ayuda al desarrollo y con las potencialidades de la cooperación Sur-Sur que, aun concretándose fundamentalmente en la consolidación de su programa de CTPD, no se limita a la cooperación técnica, expresándose también en áreas como la energética y la financiera. Este compromiso se orienta estratégicamente hacia América Latina, donde efectivamente puede jugar un importante papel como promotor del desarrollo regional. En este sentido, sin descartar

la conveniencia de explorar lo relativo a acciones cooperativas con otras zonas geográficas, cabe pensar que es en los países de su entorno regional donde Chile puede contribuir de un modo más eficaz al conjunto del sistema de ayuda al desarrollo. Mientras por un lado, como país de renta media, puede atender a las necesidades de desarrollo específicas de este tipo de países, donde Chile atesora experiencias y conocimientos en numerosos ámbitos, por otro lado, como país latinoamericano, goza de una mayor proximidad cultural, lo que puede contribuir a fortalecer el sentimiento de apropiación y liderazgo del receptor²³.

En definitiva, la cooperación Sur-Sur chilena está dando muestras de las potencialidades que puede encerrar este esquema cooperativo, complementario al tradicional Norte-Sur, y que conviene seguir explorando en el futuro con el fin de ir configurando un sistema internacional de cooperación más comprehensivo, ambicioso y coherente con las necesidades de desarrollo de los diversos países y con la heterogeneidad de los mismos.

²³ *Ibid.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGCI (2002). *Memoria 2001*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2003). *Memoria 2002*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2004). *Memoria 2003*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2005). *Memoria 2004*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2006). *Principales hitos políticos y administrativos. Período 2000-2005*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2006). *Memoria 2005*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2007). *Balance de Gestión Integral 2006*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2008). *Gestión de la Cooperación Internacional de Chile 2007*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2009). *Balance de Gestión Integral 2008*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2009). *Catálogo de capacidades nacionales de cooperación*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- AGCI (2010). *Balance. Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010*. AgCI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- ALONSO, J.A. (Dir.) (2007). *Cooperación con Países de Renta Media*. Editorial Complutense-ICEI, Madrid.
- ALONSO, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: algunas experiencias de interés*. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.
- CIENFUEGOS, M. y SANAHUJA, J.A. (eds.) (2010). *Una región en construcción: UNASUR y la integración de América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- FRERES, Ch. (Dir.), MARTÍNEZ, I. y ANGULO, O. (2011). *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*. Fundación Carolina, Documento de Trabajo n°46, Madrid.
- GOBIERNO DE CHILE (2005). *Programa de Gobierno 2006-2010*. Santiago de Chile.
- Ley de Presupuestos 2009 de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.
- Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ley 18.989, Diario Oficial, 19 de junio de 1990.
- SÁNCHEZ, F. (2010). “Análisis de la actuación de Chile en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular”, *Documento de Trabajo IUDC n°18*, Madrid.
- SEGIB (2007). *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*. Estudios SEGIB n°2, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- SEGIB (2008). *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Estudios SEGIB n°3, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- SEGIB (2009) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Estudios SEGIB n°4, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

4. COLOMBIA: HITOS Y TENDENCIAS COMO NUEVO DONANTE¹

Pablo Uribe Villa*

1. Introducción

Una de las características de la economía globalizada es la tendencia a la liberalización de las relaciones comerciales y la integración económica entre países de una misma región. La cooperación Sur-Sur entre países vecinos de similar nivel de desarrollo parece un elemento inherente a este tipo de regionalismo. En este contexto, los países insertos en esquemas de integración regional — entre ellos Colombia— privilegian las acciones de cooperación mutua con el objetivo de contar con socios más productivos, y con instituciones más sólidas y socialmente responsables.

Como parte de su acción exterior, Colombia está otorgando una importancia creciente a la cooperación Sur-Sur, modalidad en la que ha sido reconocida como un *pivotal country*². Así, según se expresa en el documento oficial *Lineamientos de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo*, la cooperación Sur-Sur es reconocida como “un ins-

trumento privilegiado de la política exterior de Colombia, por cuanto permite fortalecer las relaciones internacionales del país, al tiempo que propicia el desarrollo económico y social de las naciones que la reciben. Al mismo tiempo, puede convertirse en un mecanismo útil para promover el comercio y la inversión entre los países en desarrollo”³. Además, como reflejo del creciente interés mostrado hacia esta modalidad de cooperación, Colombia ostenta la presidencia del *Task Team* sobre Cooperación Sur-Sur, que desempeña su actividad dentro del Grupo de Trabajo del CAD sobre Eficacia de la Ayuda, así como acogió el *Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades* celebrado en Bogotá en marzo de 2010.

El presente capítulo pretende ofrecer un análisis de la cooperación Sur-Sur colombiana, principalmente en su dimensión de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Para ello, en

¹ Fecha de finalización: junio de 2010.

* Consultor especializado en desarrollo y ayuda internacional.

² El término fue introducido en 1995 en el marco de las *Nuevas direcciones para la CTPD* establecidas por el Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur del PNUD. Los *pivotal countries* son países en desarrollo que, en virtud de sus capacidades y experiencia en la promoción de la cooperación Sur-Sur, están en condiciones de desempeñar un papel de liderazgo en la promoción de la CTPD, principalmente mediante el intercambio de sus capacidades y experiencias con otros países en desarrollo, aunque también podrían beneficiarse de la experiencia de esos países. En el mismo año en que se acuña el término, Colombia fue catalogada como tal.

³ Acción Social (2007). *Lineamientos de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo*. Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional Disponible en www.accionsocial.gov.co/documentos/2420_CTPD.pdf

primer lugar, se hará referencia al marco institucional de la cooperación colombiana atendiendo a su evolución desde que el país incursiona en el mundo de la cooperación en calidad de oferente. Posteriormente, se ilustrarán los mecanismos a través de los cuales se llevan a cabo los proyectos de cooperación que Colombia ofrece prestando atención a las instancias de negociación y a las diferentes etapas del proceso durante el desarrollo de las acciones. En tercer lugar, se analiza el contexto político en el que se despliega la cooperación colombiana y los condicionamientos estratégicos que de ello se derivan. A continuación, a partir de la información existente, se analizan las prioridades geográficas y sectoriales de la CTPD de Colombia. Por último, se establecerán unas consideraciones finales donde se recogen los principales desafíos a los que parece enfrentarse la cooperación Sur-Sur colombiana.

2. Marco normativo e institucional

Las instituciones encargadas de la cooperación internacional en Colombia han tenido como prioridad la gestión de los fondos que el país recibe de los donantes tradicionales. El volumen de recursos y la importancia estratégica de los mismos ha quedado reflejado en el desarrollo institucional de los últimos años, concebido especialmente para apoyar las políticas nacionales de desarrollo. Sin embargo, se hace cada vez más patente en las instituciones el rol de nuevo donante asumido por Colombia. Si bien la trayectoria como oferente de cooperación es considerablemente corta, la reestructuración constante de las instituciones encargadas de la cooperación internacional ha sido la pauta.

Así pues, el entramado institucional que se encarga de gestionar lo relativo a la cooperación internacional en Colombia está marcado por su condición de tradicional receptor de ayuda. De esta manera, el centro de gravedad ha estado siempre en una entidad que ha tenido diferentes denominaciones —DECTI, ACCI, Acción Social—, adscrita al órgano encargado de diseñar e implementar el Plan de Desarrollo Nacional. Sin embargo, en lo relativo a la cooperación que ofrece el país, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) adquiere un papel sumamente relevante en tanto que es el organismo encargado de la dimensión política y diplomática de la cooperación internacional.

A continuación, y con el fin de presentar el marco en el que se desarrolla la cooperación internacional colombiana, se describen las principales instituciones encargadas de su gestión: la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), la Dirección General de Cooperación Internacional del MRE, así como diversas entidades ejecutoras.

2.1. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)

Acción Social es el órgano que “coordina, desde el punto de vista técnico, la identificación, formulación, preparación y ejecución de los proyectos de Cooperación Internacional que recibe y otorga el país” así como una parte importante de la política social del gobierno⁴. Su creación supone un paso más en la consecución de una efectiva alineación de la cooperación internacional que recibe Colombia con los programas sociales del gobierno de la nación. Es así como la normativa por la cual se crea esta nueva agencia fusiona la antigua Agencia

⁴ Acción Social. *Lineamientos de la Cooperación Técnica*, op. cit.

Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) con la Red de Solidaridad Social⁵.

El organismo que hasta la creación de la ACCI se encargaba de la gestión de la Cooperación Internacional y del cual aquella es su sucesora, recibía la denominación de División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI) y formaba parte del Departamento Nacional de Planeación⁶. En los años posteriores a la firma del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978 para promover la Cooperación entre Países en Desarrollo, la DECTI se dotó de una sección especial para CTPD⁷, a la vez que se crea, en 1982, el primer instrumento para hacer frente a este tipo de acciones: el Fondo de Cooperación para Centroamérica y el Caribe.

En 1995 se pone en marcha una reforma de la DECTI cuyo objetivo era transformarla en una

agencia de cooperación. Al año siguiente se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) con el objetivo de optimizar los recursos provenientes de la Cooperación Internacional según las políticas nacionales de desarrollo⁸. Las principales diferencias con su antecesora se daban “en el manejo del presupuesto y de los dineros de los donantes y en la creación de una sección dedicada a analizar las propuestas sectorial y financieramente con el fin de lograr una consistencia con el Plan de Desarrollo”⁹. En diciembre de 1997 la ACCI inicia sus actividades y, dos años después, pasa a ser adscrita al MRE¹⁰. En 2003, se reasignará la adscripción de la agencia pasando definitivamente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹¹. Dentro de su estructura, la ACCI contaba con una

⁵ Decreto 2467 de 2005, de julio 19, por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones. Disponible en www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretos/linea/2005/julio/19/dec2467190705.pdf

⁶ El Departamento Nacional de Planeación es un organismo asesor de la Presidencia de la República que elabora los Planes de Desarrollo cuatrienales de cada gobierno, los cuales reflejan los compromisos de los programas de las campañas presidenciales. Entre sus funciones se encuentra la presentación al Congreso del Plan de inversiones públicas, la elección de los proyectos de inversión con el mayor impacto económico y social y el análisis de políticas en diversos ámbitos como las infraestructuras, los proyectos sociales y la sanidad pública. El DNP ha participado también en el diseño de los procesos de descentralización administrativa y es responsable de los estudios que definen anualmente las transferencias a municipios y departamentos. Véase Departamento Nacional de Planeación. *El Departamento Nacional de Planeación: 50 años transformando país*, disponible en http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/Comunicados_Prensa/Comunicado%2050%20Años_corregido.pdf

⁷ Sin embargo, según apunta Guáqueta la CTPD a cargo de la DECTI consistía principalmente en el desarrollo de proyectos donde Colombia era receptor de Argentina, Chile y México, e, innovadoramente, se llevaron a cabo algunas acciones de oferta a Centroamérica y el Caribe. Pero el grueso de la cooperación con los países limítrofes no se llevaba a cabo a través de la DECTI sino de las comisiones de vecindad, que se ocupan de un gran espectro de temas que los países implicados trabajaban de manera conjunta. Véase Guáqueta, A. (1995) “La cooperación técnica en Colombia como un herramienta estratégica de política exterior”. *Revista Colombia Internacional*. n.º.30. Abril - Junio de 1995. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/208/1.php>

⁸ Ley 318 de 1996 de 2 de septiembre, por la cual se establecen los mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional.

⁹ Guáqueta, A. op. Cit.

¹⁰ Decreto 1320 de 2003, 6 de junio, por el cual se modifica la adscripción de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

¹¹ Decreto 1540 de 2003, de 6 de junio, Por el cual se reasigna una función del Ministerio de Relaciones Exteriores al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se adscribe la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional a este Departamento. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/D1540003.HTM#2>

Subdirección de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

Por su parte, la Red de Solidaridad Social fue creada en 1997 como un organismo público de orden nacional encargado de “ejecutar en lo de su competencia los programas de la política de inversión social focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana”¹². Para el desarrollo de sus funciones, se encarga de “coordinar la concertación interinstitucional y promover la participación de las organizaciones sociales, políticas y de la comunidad en la definición y gestión de su propio desarrollo”¹³.

Así, con la fusión en 2005 de la ACCI y la Red Solidaridad Social, Acción Social trató de culminar el objetivo de poner la cooperación que recibe el país al servicio de las políticas sociales nacionales. Esta vocación de complementariedad entre la cooperación internacional y la política social, queda reflejada en el objetivo principal de la agencia, que consiste en “coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país”¹⁴. Asimismo, el Director General de Acción Social tiene entre sus funciones “aprobar los planes, programas y proyectos de cooperación internacional

técnica o financiera no reembolsable que el país desee recibir u otorgar” y “administrar el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI)”¹⁵.

Dentro de Acción Social, la Dirección de Cooperación Internacional tiene como principal función la de coordinar la gestión de recursos de cooperación internacional públicos y privados que recibe y otorga el país. Específicamente, respecto a la CTPD, la Dirección de Cooperación Internacional tiene asignadas unas funciones esencialmente técnicas y de acompañamiento. En primer lugar, coordina la identificación de experiencias y capacidades nacionales para ser ofrecidas a otros países. Para ello, “recibe las demandas de cooperación de los países, adelanta el análisis y priorización en conjunto con las instituciones sectoriales y define los proyectos que serán incluidos en el programa de cooperación horizontal”¹⁶. En segundo lugar, presenta “a consideración del Director General la programación de actividades, planes y proyectos a realizar con cargo a los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI)”¹⁷. Una vez que los proyectos se han puesto en marcha, Acción Social coordina su ejecución con las entidades nacionales, sus homólogas internacionales y los coordinadores técnicos de la cooperación en otros países en lo referente a cuestiones como los tiempos, recursos financieros o presentación de informes¹⁸. Asimismo, tiene encomendado monitorear perío-

¹² Ley 368 de 1997, de mayo 5, Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0368_97.HTM

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Decreto 2467 de 2005, *Op. Cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Acción Social. *Lineamientos de la Cooperación Técnica*, p.cit.

¹⁷ Acción Social (2007): *La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*. 1ª Edición. P. 28 Disponible en <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/Documentos//PlaneacionSectorial/Cooperacion/Cooperacion.pdf>

¹⁸ Acción Social. *Lineamientos de la Cooperación Técnica*, op.cit.

dicamente la ejecución de los programas y proyectos de Cooperación Internacional, tanto las acciones de CTPD como las de cooperación triangular.

En todo caso, el reparto de funciones entre Acción Social y el MRE exige coordinación y comunicación fluida entre ambos actores. Es por ello que Acción Social participa en las reuniones convocadas por el MRE y reporta a éste sobre el avance de los programas de cooperación, incluyendo los proyectos en los que el país actúa como donante. En el marco de las Comisiones Mixtas, espacio que comparten los países socios en la conducción de sus actividades, Acción Social presta un importante apoyo presentando los balances técnicos de ejecución de los programas.

En lo que se refiere a financiación, Acción Social —bajo la modalidad de costes compartidos y a través del FOCAI— financia la cooperación horizontal colombiana. Además, “acompaña a las instituciones nacionales e internacionales en la gestión de recursos de terceras fuentes para financiar la ejecución de proyectos de cooperación horizontal” y, excepcionalmente, “cofinancia la demanda de cooperación de las instituciones nacionales, lo cual no sustituye el financiamiento que deben brindar dichas entidades nacionales demandantes y los países contrapartes”¹⁹. Por último, en el campo de la ayuda humanitaria, financia acciones de emergencia en contextos de desastres naturales.

Si bien la fusión de la ACCI y la Red Solidaridad Social se concibió para dar un respaldo internacional a las políticas sociales, evitar la dispersión de los donantes y canalizar los recursos según el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno, no deja de ser relevante la mención que se hace a la coopera-

ción que otorga el país. Aunque en términos comparativos el volumen de fondos y el número de proyectos de cooperación con países de similar nivel de desarrollo es sustancialmente inferior a los que recibe el país de los donantes del norte, el hecho de otorgar un lugar específico a la cooperación Sur-Sur en el organigrama institucional denota las perspectivas de desarrollo y el peso creciente que esta modalidad parece tener en Colombia.

2.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

El MRE es el organismo que propone, dirige y ejecuta las relaciones exteriores del país. En el año 1992 se crea la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de orientar la política de cooperación internacional y coordinar su ejecución con las diferentes entidades del Estado²⁰.

A través de esta Dirección, la Cancillería se hace cargo de la gestión diplomática de la cooperación internacional que recibe y otorga Colombia, adelantando “todas las gestiones, pronunciamientos, comunicaciones, etc., de carácter político que requiera el proceso de cooperación”²¹. En el ámbito de la cooperación Sur-Sur, principalmente en su modalidad de cooperación técnica, la Dirección traza los lineamientos fundamentales de política exterior que habrán de regir la cooperación que otorga el país. También lleva a cabo la negociación y suscripción de los Convenios Marco que permiten desarrollar las actividades de cooperación, manteniendo informada del desarrollo del proceso a Acción Social. Asimismo, la Dirección de Cooperación del Ministerio establece la agenda de las comisiones mixtas y orienta la negociación de

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Decreto 2126 de 1992, de 31 de diciembre, por el cual se reestructura el Ministerio de Relaciones Exteriores y se determinan las funciones de sus dependencias. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1992/decreto_2126_1992.html

²¹ Acción Social. *Lineamientos de la Cooperación Técnica*, op. cit.

la cooperación Sur-Sur, cuya identificación y formulación corre a cargo de Acción Social.

Entre las funciones de la Dirección relativas a la cooperación Sur-Sur se contempla la de “proponer directrices e instrucciones para las negociaciones de cooperación internacional, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional o quien haga sus veces, cuando a ello hubiere lugar”, así como “hacer seguimiento a la vigencia y ejecución de los Convenios y acuerdos internacionales de cooperación, incluidos los proyectos de las Comisiones Mixtas, y a las gestiones que se adelanten en el interior y exterior del país sobre cooperación internacional, en coordinación con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional”²².

En definitiva, el MRE define los lineamientos de la política de cooperación internacional —tanto entre países en desarrollo como aquella proveniente de los donantes tradicionales—, los cuales se enmarcan dentro de las directrices de la política exterior del país.

2.3. Las entidades ejecutoras

La preponderancia de la CTPD como modalidad

de la asistencia internacional que presta Colombia a otros países se traduce fundamentalmente en el intercambio de expertos, cursos, talleres y seminarios. En la mayoría de las ocasiones, este tipo de actividades son llevadas a cabo por expertos, técnicos y funcionarios pertenecientes a otras dependencias del aparato estatal. Estas instituciones acaban por ser las protagonistas de las acciones de la cooperación técnica realizada, mientras que el papel desempeñado por la Dirección de Cooperación del MRE y su homónima dentro de Acción Social, se circunscribe al marco político, técnico y organizativo.

Las entidades ejecutoras contribuyen a la formulación de la política de cooperación internacional facilitando información sobre las capacidades que pueden ofrecer a otros países y sobre sus posibles demandas respecto a sus pares de otros Estados. A partir de dicha información, Acción Social elabora una publicación periódica —el *Catálogo de Capacidades y experiencias colombianas para la Cooperación Sur-Sur*²³— en la que recopila todas las ofertas de cooperación que Colombia pone a disposición de los demás países.

Cuadro 1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

El DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, es el organismo encargado del procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Al igual que muchas otras instituciones del Estado Colombiano, el DANE ha estado a disposición de sus entidades homólogas en otros países aportando su experiencia bajo la forma de CTPD.

Desde la exitosa experiencia que supuso el Censo General de 2005 realizado en Colombia, en el cual

²² Decreto 110 de 2004, de 21 de enero, Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones. Disponible en www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2004/enero/21/dec110210104.pdf

²³ Acción Social. *Catálogo de Capacidades y experiencias colombianas para la Cooperación Sur-Sur*. Disponible en <http://www.accion-social.gov.co/documentos/Experiencias/home.swf>

se pusieron a prueba nuevas metodologías e innovaciones técnicas, la experiencia del DANE se ha convertido en un referente en la materia entre los países de la región. La creciente demanda de asistencia técnica por parte de institutos de estadística en América Latina ha contado a su vez con el apoyo de organismos internacionales como Naciones Unidas, el BID y el BM.

Por su parte, Acción Social ha auspiciado, dentro del DANE, la creación del Grupo de Relaciones Internacionales y Cooperación Técnica (GRICT). Este grupo de trabajo ha organizado la participación de funcionarios del DANE en eventos internacionales, así como las visitas de misiones de estudio de instituciones estadísticas de México, República Dominicana, Panamá, Argentina, Brasil y de los países andinos, con el objetivo de conocer a fondo experiencias exitosas como el mencionado Censo General 2005, las Cuentas Nacionales, la Gran Encuesta Integrada de Hogares y el Plan Nacional de Información Básica Planib 2006-2011.

Fuente: Revista de Información Básica (DANE)²⁴.

Antes de la ejecución de los proyectos de CTPD, la entidad ejecutora y su homóloga en el exterior intercambian información de carácter técnico mediante su material divulgativo. Sin embargo, son las Comisiones Mixtas, integradas por representantes de ambos Estados, las que establecen los compromisos sobre los recursos humanos y financieros para llevar a cabo los proyectos. Las entidades ejecutoras también asisten a la Dirección de Cooperación de Acción Social en la definición de fechas, agendas, participantes y todo aquello que resulte necesario para la ejecución de los proyectos y programas.

En los casos en que estas entidades son demandantes de cooperación, son ellas mismas quienes aportan los recursos para cubrir la contrapartida que aporta el país receptor, mientras que cuando son oferentes, los gastos derivados de la puesta en marcha de los proyectos se cargan al FOCAI. Durante el período de ejecución, el organismo encargado del proyecto informa sobre el desarrollo

del mismo, al tiempo que ayuda a Acción Social a identificar los aportes de la cooperación otorgada o recibida con el objetivo de dar cuerpo a una estrategia de cooperación más definida y elaborada. En un plano más general, las entidades ejecutoras “apoyan al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Acción Social en la definición estratégica de acciones de carácter regional y en espacios de diálogo y concertación de carácter regional y subregional (PPP, CAN, TLC, etc.)”²⁵.

Por último, conviene señalar algunas cuestiones respecto a la relación de estas entidades ejecutoras con Acción Social y la Dirección de Cooperación del MRE. Una de las funciones clave de los máximos organismos encargados de la cooperación colombiana es la coordinación y asesoramiento de todas las instituciones que participan en el proceso, así como la definición de una política coherente y unificada en materia de cooperación internacional de acuerdo con la orientación de la política exterior del país y con el plan de desarrollo.

²⁴ DANE (2007): “Internacionalización del DANE”. “Revista de la Información Básica”. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Vol. 2. N° 1. Disponible en http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r3/editorial_r3.html

²⁵ Acción Social. *Lineamientos de la Cooperación Técnica*, op. cit.

No obstante, esto no siempre ha sido así. En un principio, el papel de las entidades ejecutoras en cuanto a iniciativa y negociación, opacaba las incipientes funciones de coordinación y promoción exterior de la CTPD debido al escaso desarrollo institucional en la materia. Guáqueta lo expresaba así: “Los contactos y negociaciones para brindar y acceder a las cooperaciones están dispersos a lo largo del Estado. El Ministerio de Defensa, el de Educación y el de Agricultura, entre otros, tienen oficinas especializadas en actividades de cooperación que muchas veces se ciñen a las especificaciones de la cooperación técnica. Esta multiplicidad de vías a través de las cuales se establecen canales para la cooperación dificulta el diseño de una política exterior unificada de cooperación de Colombia como receptor y como donante”²⁶. El control del proceso por parte de los máximos órganos encargados de la cooperación y la mejor coordinación e intercambio de información son logros que se han conseguido tras años de desarrollo institucional.

Esta articulación entre las entidades ejecutoras y los máximos organismos encargados de dirigir este ámbito de la acción exterior del Estado ha costado años de maduración institucional y está aún en proceso de evolución y perfeccionamiento. El desarrollo institucional que ha experimentado el país, como receptor y como donante de cooperación, ha significado sustanciales mejoras en la gestión de la asistencia que el país recibe y otorga. La dispersión en la gestión de la CTPD parece estar siendo mitigada, lo cual permite el avance hacia el diseño de una política unificada de cooperación Sur-Sur.

2.4. El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI)

En 1996 se creó el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), el cual tiene por objeto financiar las acciones de cooperación internacional que Colombia lleva a cabo con otros países en desarrollo²⁷. Este fondo se creó exclusivamente para financiar los programas, proyectos o actividades de cooperación horizontal que Colombia destine a países de similar o menor nivel de desarrollo. Antes de la creación del FOCAI, cuando la CTPD era aún muy incipiente, se creó en 1982 el Fondo de Cooperación para Centroamérica y el Caribe —el antecesor del actual FOCAI— con la participación de los ministerios de Relaciones Exteriores y Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación²⁸. Así, se estableció que “el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, [...] funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, con el objeto de apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice con otros países en desarrollo”²⁹.

Los recursos del FOCAI provienen fundamentalmente de tres fuentes: el Presupuesto General de la Nación, las donaciones que reciba de fuentes bilaterales y multilaterales para el apoyo a la cooperación entre países en desarrollo, y los recursos para operaciones triangulares orientadas a la cooperación con otros países en desarrollo³⁰. El manejo de

²⁶ Guáqueta, A., *op. cit.*

²⁷ Ley 318 de 1996, *op.cit.*

²⁸ Guáqueta, A., *op.cit.*

²⁹ Decreto 2467 de 2005 *op.cit.*

³⁰ Ley 318 de 1996. *op.cit.*

dichos recursos es competencia del Consejo Directivo de Acción Social³¹ y se utilizan fundamentalmente para “cubrir los gastos que se causen en la ejecución de programas, proyectos y actividades de cooperación técnica y financiera no reembolsable [...] y de asistencia internacional a otros países en desarrollo, comprendidos en las modalidades de proyectos de desarrollo, estudios e investigación, pasantías, intercambio de expertos, capacitación, cursos, talleres y seminarios, donaciones, ayuda alimentaria, apoyo en prevención y atención de desastres y en otras crisis de naturaleza política y económica”³².

3. El ciclo de gestión de la cooperación Sur-Sur colombiana

Una vez presentado el marco normativo e institucional de la cooperación colombiana, este epígrafe se dedica a exponer el recorrido y fases que atraviesan los proyectos de CTPD desde sus negociaciones iniciales hasta su finalización definitiva.

Instancias de negociación de la CTPD

La principal instancia de negociación de la CTPD que ofrece Colombia son las Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica y Científica. Estas comisiones están presididas por la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con Acción Social, y en ellas se negocian los Convenios de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica o Convenios Marco Bilaterales de Cooperación.

Estos convenios tienen la finalidad de establecer las condiciones generales que regulan la cooperación técnica, científica y tecnológica, acordada por las partes.

Sin embargo, de forma adicional a las Comisiones Mixtas, y al margen del ámbito multilateral, existen otros escenarios en los que también se acuerdan acciones de CTPD. Entre ellos se encuentran las comisiones de vecindad, las comisiones culturales, las reuniones binacionales y los convenios interinstitucionales. Estos últimos a menudo derivan de las Comisiones Mixtas y son complementarios a las mismas. En este sentido, “algunas de las entidades nacionales más dinámicas en la suscripción de convenios interinstitucionales, son los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, Protección Social, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Cultura; igualmente, el DANE, SENA, COLCIENCIAS, Contraloría General de la República y Banco de la República”³³.

Las etapas de los proyectos de CTPD

Al igual que en la cooperación para el desarrollo convencional, los proyectos de CTPD atraviesan diversas etapas. En primer lugar, se asiste a una fase que puede asimilarse a la identificación, aunque con ciertas particularidades en el caso de la cooperación que ofrece Colombia. En este caso son las entidades ejecutoras las que, en lugar de identificar los problemas y necesidades de un posible receptor, se dedican a señalar las capacidades y experiencias que son susceptibles de ser transmitidas a un eventual país socio. De acuerdo

³¹ El Consejo Directivo de Acción Social, según el Artículo 8 del decreto 2467 de 2005, está integrado por (1) El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado; (2) El Ministro de Relaciones Exteriores o el Viceministro de Asuntos Multilaterales y (3) Tres delegados designados por el Presidente de la República.

³² Acción Social. *Lineamientos de la Cooperación Técnica*, op.cit.

³³ *Ibid.*

con los procedimientos fijados por los máximos gestores de la cooperación colombiana, estas entidades diligencian un formulario de oferta de experiencias de CTPD en el cual se indican las modalidades de cooperación en las cuales desean prestar asistencia técnica, tales como estudios, investigaciones, envío de expertos, intercambio de experiencias, seminarios, cursos, talleres o pasantías. De esta forma, como se ha señalado, Acción Social compila anualmente todas las ofertas en el *Catálogo de capacidades colombianas para la Cooperación Sur-Sur* y las distribuye entre los posibles beneficiarios de las mismas. El documento tiene, pues, una relevancia fundamental en las Comisiones Mixtas, reuniones bilaterales u otros escenarios en los que se programa la cooperación, ya que permite presentar las fortalezas técnicas y las experiencias exitosas que posee Colombia a los países socios. El documento clasifica las ofertas en 18 áreas distintas, entre las que se encuentran la agropecuaria, la educación, la salud y el medio ambiente. Además, suministra información de la entidad ejecutora que ofrece la experiencia, la descripción de la misma y las modalidades en las que ésta se presenta³⁴.

Tras la puesta en marcha de un determinado proyecto, se llevan a cabo acciones de seguimiento basadas en la realización de reuniones trimestrales en las que se examina el nivel de ejecución de los programas determinando sus avances y dificultades, con el objetivo de corregir las posibles deficiencias y poder dar cumplimiento a los objetivos acordados. El proceso de seguimiento “se basa en la verificación del cumplimiento de las actividades, resultados e indicadores descritos en la Ficha Técnica para la presentación de solicitudes de

CTPD”. Posteriormente, en los 30 días siguientes a la finalización del proyecto, “tanto las instituciones beneficiarias como las ejecutoras de la cooperación, deberán presentar a Acción Social un informe técnico”³⁵.

Finalmente, se exige la realización de una evaluación final tres meses después de la ejecución de cada proyecto. En esta evaluación “se indagará con las entidades coordinadoras de la cooperación en cada país, así como con las receptoras, sobre el aprovechamiento que se ha hecho del apoyo suministrado. En la misma dirección, se espera tener reportes en los ejercicios de seguimiento periódico, así como en las sesiones de evaluación previas a la realización de las Comisiones Mixtas”³⁶.

4. El contexto político de la cooperación Sur-Sur de Colombia

Las relaciones exteriores de Colombia han estado definidas por una multitud de condicionantes de diversa índole. Si bien en la historia reciente del país ha existido un cierto dualismo compuesto por una relación privilegiada con los Estados Unidos (*respice polum*, es decir, "mira al polo"), por un lado, y con sus vecinos latinoamericanos (*respice similia*, es decir, "mira a los semejantes"), por otro, lo cierto es que en las últimas dos décadas asistimos a una estrategia más compleja, flexible y global. Principalmente desde los años noventa, el cambio de orientación obedecería a un “*respice varia et tnutabilia*” ("mira a lo que es diverso y cambiante"), es decir, una política más flexible y diversificada, en función de tópicos y coyunturas cambiantes y mucho más “referente a

³⁴ Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social. Boletín de Cooperación Internacional. Septiembre 2006. Edición N° 8. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=359&conID=315>

³⁵ Acción Social. *Lineamientos de la Cooperación Técnica*, op.cit.

³⁶ *Ibid*, p.6.

temas, problemas y agendas más que a países o polos”³⁷. En este universo de relaciones, las prioridades de la cooperación Sur-Sur colombiana se han constituido en función de una variedad de factores, entre los que destacan la proximidad geográfica, las relaciones comerciales, los acuerdos de integración económica y las relaciones diplomáticas.

La clara prioridad otorgada a América Latina y el Caribe obedece tanto a criterios geográficos, como “a la existencia de un marco jurídico que posibilita la cooperación bilateral y a la dinámica propia de los programas de cooperación vigentes”³⁸. Si bien Colombia tiene suscritos Convenios Marco de cooperación con 21 países de la región, los objetivos de la política de CTPD pretenden posicionar al país como donante en otros continentes. Es por eso que en países de “Asia, África y el Medio Oriente, el Gobierno colombiano se encuentra adelantando negociaciones para la suscripción de Convenios Marco de cooperación que permitan fortalecer las relaciones bilaterales con países, tales como Vietnam, Tailandia, Irán, Líbano y Sudáfrica”³⁹. En todo caso, como se irá viendo, son los países de América Latina y el Caribe, especialmente los países de la Cuenca del Caribe y aquellos que comparten frontera con Colombia, los que constituyen la prioridad en las relaciones exteriores del país y, por ende, también de su estrategia de cooperación Sur-Sur.

La cooperación Sur-Sur colombiana en Centroamérica: el Triángulo Norte y el Plan Puebla Panamá

Un primer vector de relevancia en la cooperación desplegada por Colombia tiene que ver con los intereses comerciales en la zona, donde resulta ineludible destacar las relaciones con los países del llamado *Triángulo Norte* centroamericano⁴⁰. Durante los años en que Colombia intensificó sus relaciones con Centroamérica y El Caribe, comenzó el proceso de integración entre los países del Triángulo Norte. En una primera fase, en 1991, El Salvador y Guatemala firmaron un tratado de libre comercio que se amplió en 1992 a Honduras. En agosto de 2007 Colombia logró la firma de un tratado de libre comercio con este bloque de países, con los cuales ha mantenido unas fluidas relaciones comerciales. Si bien las exportaciones colombianas a los países del *Triángulo Norte* representaron tan sólo el 1,03% del total en 2006⁴¹, el atractivo de estos países radica principalmente en la estabilidad de las relaciones comerciales, en unas barreras no arancelarias menos estrictas —aunque menos transparentes— en comparación con otros mercados y en las posibilidades de inversión e internacionalización de las empresas colombianas en este mercado⁴².

Durante la negociación del tratado se estableció una mesa de cooperación que sugería una cierta independencia de este tipo de acciones respecto al

³⁷ Tokatlian, J.G. y Cardona, D. (1991). “Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa” *Revista Colombia Internacional*. n° 14. Abril - Junio de 1991. p. 5. disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/82/1.php>

³⁸ Acción Social. *Lineamientos de la Cooperación Técnica, op.cit.*

³⁹ *Ibid*, p.2.

⁴⁰ Estos países son El Salvador, Guatemala y Honduras.

⁴¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “Importancia del Triángulo Norte para el comercio de Colombia”. Disponible en <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/Documentos/negociaciones/TLCCentroamerica/ImportanciaDic07.pdf>

⁴² Según datos del Ministerio de Comercio, el stock de inversión colombiana en los países del *Triángulo Norte* se multiplicó por 14 entre 2001 y 2006, pasando de 3,58 a 52,3 millones de dólares.

ámbito estrictamente comercial. Así, en la cuarta ronda de negociación, concluida el 26 de septiembre de 2006, se estableció que “la ejecución de las acciones de cooperación no estará sujeta a la entrada en vigencia del Tratado y podrá iniciarse en el corto plazo”, así como se acuerda que “la cooperación se desarrollará bajo la modalidad de cooperación técnica entre países en desarrollo –CTPD”, aunque también “se considerará la cooperación de otras fuentes de recursos”⁴³.

Actualmente, los países del *Triángulo Norte* representan más que nunca una prioridad en la estrategia de cooperación Sur-Sur de Colombia y recientemente han sido destinatarios de diferentes acciones. Entre ellas, destaca el proyecto llevado a cabo por la Contraloría General de la República —máximo ente fiscalizador del país—, con el apoyo de Acción Social, bajo el título *Perspectivas de la Educación Virtual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. El objetivo de este programa es transferir la experiencia de dicha institución en materia de programas de capacitación por medios virtuales a las entidades fiscalizadoras de Guatemala, El Salvador y Honduras. Una de las actividades que comprenden el proyecto fue el Seminario Taller Internacional llevado a cabo en Bogotá del 3 al 7 de diciembre de 2007, organizado por el órgano de control y la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social⁴⁴.

De manera bilateral, El Salvador recibió asistencia técnica de Colombia en temas de administración de justicia, seguridad ciudadana y fortalecimiento institucional, a cargo del Banco de la República de Colombia para su homólogo salvadoreño. Por su parte, Honduras solicitó la coope-

ración técnica del sector judicial colombiano para impulsar una reforma penitenciaria y también fue beneficiaria de proyectos en favor de la infancia, ofrecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El acercamiento a Centroamérica como región prioritaria en la política exterior del país se ha ampliado hasta su integración en el Plan Puebla Panamá (PPP)⁴⁵. El ingreso a este esquema de integración mesoamericano, que tuvo lugar el 27 de octubre de 2006, abre las puertas al desarrollo de importantes complementariedades en torno a las infraestructuras y el ámbito energético, con importantes proyectos entre los que se encuentra la construcción de un gasoducto, la extensión de la interconexión eléctrica y la construcción del tramo de la carretera panamericana que uniría Colombia con Panamá. En lo político, el ingreso al PPP posibilitó la inclusión de Colombia en nuevos escenarios de diálogo y cooperación importantes para el país dadas las desavenencias entre los miembros de la Comunidad Andina (CAN) y el relativo aislamiento padecido en un continente que parece experimentar un giro hacia opciones políticas que ven con reservas la alianza incondicional de Colombia con EE UU.

En el marco de este acuerdo de integración, Colombia ha desarrollado acciones de cooperación destinadas a los países que integran el PPP, concretamente en el área de los biocombustibles y el turismo. En este último ámbito, Colombia lidera la *Iniciativa Mesoamericana de Turismo* dentro de la cual se han realizado ofertas de cooperación en las áreas de calidad turística, planificación y desarrollo competitivo, turismo rural, posadas y segu-

⁴³ Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social. Boletín de Cooperación Internacional. Octubre 2006. Edición N°9. Pág. 2. Disponible en www.accionsocial.gov.co/documentos/967_BOLETIN_octubre_06.doc.

⁴⁴ Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social. Boletín de Cooperación Internacional. Diciembre 2007. Edición N° 22. Pág.3 <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=359&conID=315>.

⁴⁵ El PPP adoptó el nombre de Proyecto Mesoamérica en junio de 2008.

ridad turística. Asimismo, en el marco del *Proyecto Mesoamericano de Biocombustibles*, Colombia realizó, en agosto de 2008, la instalación de la primera planta de biodiesel en Centroamérica. La instalación de la planta, que tuvo lugar en El Salvador, así como la capacitación del personal operario, estuvo a cargo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), entidad mixta público-privada. Posteriormente, se llevó a cabo la construcción de otra planta en Honduras, quedando pendiente la construcción de otra más en Guatemala. Los casi 3 millones de dólares de financiación disponibles fueron aportados por el Ministerio de Agricultura de Colombia, en el marco de un Convenio suscrito con el CORPOICA. La segunda fase del proyecto consistiría, en 2009, en la construcción de la mencionada planta en Guatemala, junto a tres plantas adicionales en México, Panamá y República Dominicana. Con el impulso de México, se constituiría la *Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles*, con la intención de fomentar el estudio y la transferencia de tecnología en la materia⁴⁶.

Es preciso destacar también las acciones en las áreas de innovación, desarrollo tecnológico y competitividad desarrolladas en el marco del PPP. Así, en febrero de 2008 tuvo lugar el “Taller y Conversatorio sobre Instrumentos de Apoyo a la Innovación: Experiencia Colombiana”, en el que se compartió la experiencia colombiana en la materia. El evento estuvo a cargo del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la

Tecnología (Colciencias), en cuyo transcurso se presentó el proyecto “Asistencia para el Diseño e Implementación de Instrumentos de Financiación de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Sector Productivo de Países del Plan Puebla Panamá”⁴⁷.

Condiciones diplomáticas de la cooperación Sur-Sur de Colombia

Un segundo vector de relevancia para entender la cooperación colombiana está en relación con el contexto diplomático en el que ésta se desarrolla. En este sentido, además de por razones económicas, el interés que Colombia tiene en solventar los problemas jurisdiccionales que mantiene con Nicaragua en torno al archipiélago de San Andrés y Providencia, explica que desde la década de los ochenta la región de Centroamérica y el Caribe pasase a ser una zona prioritaria para la política exterior colombiana. Este interés, materializado en una intensa actividad diplomática, tuvo como resultado la celebración de convenios básicos de cooperación técnica con la mayoría de los países de la región, el apoyo financiero del BID para operaciones de triangulación y la creación, en 1982, del Fondo de Cooperación Técnica para Centroamérica y el Caribe. Según apunta Bateman, quien entonces se encontraba al frente de la DECTI, “esta cooperación recibió gran demanda de experiencias colombianas principalmente en café, promoción de exportaciones, desarrollo agropecuario y capacitación tecnológica”⁴⁸.

⁴⁶ XALMA, C. (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Secretaría General Iberoamericana SEGIB. Disponible en <http://www.segib.org/upload/Sur-Surweb.pdf>

⁴⁷ Boletín de Cooperación Internacional. Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social. Marzo 2008. Edición N°24. Pág. 4.

⁴⁸ Bateman, N. (2008): “Cooperación Técnica Internacional a finales de los años 70 y comienzos de los 80” en ACCI. Cuarenta años de la institucionalidad de la Cooperación internacional en Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. Disponible en http://www.accionsocial.gov.co/documentos/40_a%c3%b1os.pdf

A finales de los ochenta y principios de los noventa se intensificaron este tipo de relaciones debido, por un lado, al contexto de liberalización económica que llevaba a los países de toda la región a buscar nuevos socios comerciales y, por otro, al deterioro de las relaciones con Nicaragua a raíz del problema limítrofe. Guáqueta lo ilustra a partir de los casos de Jamaica y Honduras. Respecto a Jamaica, desde el año 1974 Colombia había intentado negociar la delimitación de la frontera marítima entre ambos países. La ausencia de un tratado en la materia con Colombia era susceptible de ser interpretado como el desconocimiento de su soberanía sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, lo que tácitamente suponía el reconocimiento de los derechos de Nicaragua sobre las islas. Además, ese cuestionamiento de la soberanía era precisamente una de las razones de la dilación en la firma del tratado por parte de Jamaica. El primer logro de la intensa labor diplomática de Colombia fue la firma de un tratado de pesca a partir del cual se define el Área de Régimen Común entre los dos países que conduciría a la firma del tratado Sanín-Robertson en 1993. A lo largo de 1992 y 1993, durante la negociación del tratado, se gestionaron las actividades de cooperación que buscaban capacitar funcionarios jamaicanos en los temas anti-dumping y exenciones arancelarias como una estrategia de acercamiento al país caribeño⁴⁹. Para cerrar el proceso, en 1994 se creó una Comisión de Vecindad entre ambos países.

En cuanto a Honduras, la situación guarda cierta similitud. Una serie de altercados que derivaron en el arresto de naves pesqueras colombianas en el año 1993, terminó con el anuncio de Nicaragua de solicitar la intervención de la Corte de La Haya para invalidar el tratado Esguerra-Bárcenas de

1928. Al igual que con Jamaica, Colombia no tenía un tratado limítrofe firmado con Honduras, razón por la que tuvo que emplearse a fondo en el acercamiento con el país centroamericano. La intensificación de las relaciones llevó a la firma, en junio de 1993, del Convenio de Cooperación Económica y Comercial y de Lucha Contra el Tráfico de Drogas, así como a la puesta en marcha de una interesante experiencia de CTPD en materia de vivienda popular. El proyecto “Servivienda”, llevado a cabo por una fundación del mismo nombre, consistió en una serie de acciones para transferir tecnología colombiana en la construcción de viviendas modulares a bajo costo y brindar apoyo en materia de facilidades financieras para la adquisición de las mismas. La totalidad de la acción fue financiada por el Fondo de Cooperación para Centroamérica y el Caribe por un monto de 57 millones de pesos⁵⁰.

Junto a ello, otra realidad a tener en cuenta en el marco de las acciones de cooperación Sur-Sur de Colombia es aquella que se refiere a las relaciones con los países que comparten frontera terrestre. La agenda de las relaciones con estos países en los últimos años ha estado especialmente marcada por el desarrollo del conflicto interno colombiano y el tráfico ilícito de drogas. Ambos hechos guardan una profunda relación con las precarias condiciones de vida y la débil presencia del Estado en regiones periféricas del territorio nacional, muchas de las cuales se encuentran próximas a la frontera con países como Ecuador y Perú. Esta cuestión fue uno de los puntos tratados en la V Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica celebrada en Bogotá los días 9 y 10 de noviembre de 2006 entre Perú y Colombia. Fruto de los acuerdos entre ambos países, en el “Programa de Cooperación 2006–2008” se con-

⁴⁹ Guáqueta, A., *op.cit.*

⁵⁰ *Ibid*, p.10.

templó la realización de proyectos sociales, ambientales y agropecuarios encaminados a favorecer el desarrollo en la frontera y promover la inclusión social de la población fronteriza⁵¹. Como se verá más adelante, Perú se constituyó en 2007 como el principal receptor de la cooperación técnica colombiana.

Ecuador es el otro país con el que Colombia comparte su frontera sur. Además de un importante volumen de intercambios comerciales a través de la frontera, ambos países comparten serios desafíos derivados del conflicto colombiano y de las economías ilegales. Tanto las cuestiones positivas de las relaciones de vecindad como los problemas en torno a ellas, han sido abordadas por ambos países mediante acciones conjuntas en el marco de una relación muy compleja. Entre los diferentes escenarios de cooperación están la Comisión de Vecindad e Integración, el Comité Mixto de Cooperación Científica, la Comisión Mixta Antidrogas, el Comité tripartito sobre refugiados, la generación de un plan de desarrollo transfronterizo en la región andina, y numerosos proyectos de CTPD, entre otros. Sin embargo, los esfuerzos de ambos países no han sido suficientes para que la agenda de desarrollo predomine sobre las cuestiones de seguridad. Los problemas en torno a las fumigaciones con glifosato en la zona fronteriza y la incursión de tropas colombianas en territorio ecuatoriano en la operación en la que se dio de baja al número dos de las FARC —Raúl Reyes— en marzo de 2008, desataron la más grave crisis diplomática de los últimos años entre los ambos países.

En suma, el contexto político en el que transcurre la cooperación colombiana está fuertemente ligado a su entorno regional, aunque hay incipientes negociaciones para su ampliación geográfica a otras zonas de interés. Las relaciones con Centroamérica han adquirido especial relevancia, fundamentalmente con el denominado *Triángulo Norte* y con la participación en el PPP, en cuyo seno ha llevado a cabo interesantes acciones de cooperación. Además, la cooperación Sur-Sur colombiana, como se ha visto, no puede ser entendida sin atender al contexto diplomático —con un singular peso de las cuestiones jurisdiccionales— en el que se inserta. Un análisis geográfico más detallado de cómo se despliega esta cooperación se ofrece en el siguiente epígrafe.

5. La cooperación técnica bilateral en el ámbito latinoamericano

La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 9 y 227, señala que la política exterior del estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y el Caribe. Este mandato constitucional se refleja en la estrategia de cooperación de los sucesivos gobiernos de Colombia. Si bien los documentos oficiales remarcan el interés de cooperar también con países de fuera del ámbito latinoamericano, son los países de la región los que hasta el momento acaparan el grueso de la asistencia que ofrece Colombia y la información disponible se refiere exclusivamente a ellos⁵².

⁵¹ Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social. Boletín de Cooperación Internacional. noviembre 2006. Edición nº 10. p. 3. <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=359&conID=315>.

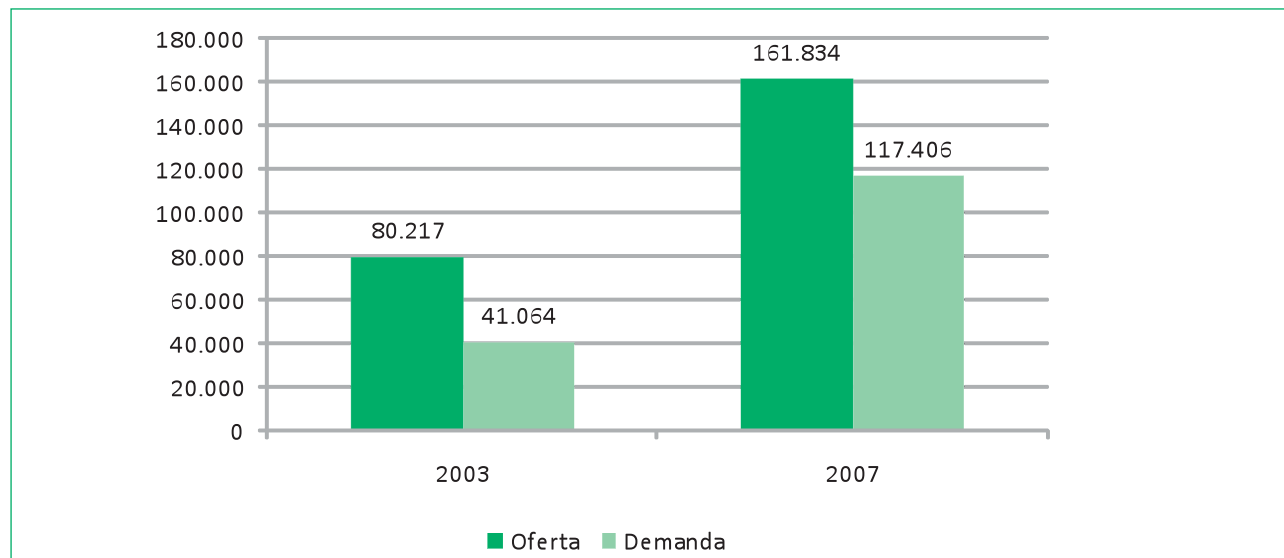
⁵² En este sentido, como ya se señaló, se han adelantado negociaciones para la suscripción de Convenios Marco para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Vietnam, Tailandia, Irán, Líbano y Sudáfrica, como se recoge en Acción Social (2008). “La cooperación técnica entre países en desarrollo, CTPD, en Colombia”, en *Cuarenta años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional de Colombia*, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCI).

Aunque Colombia no dispone de un sistema de información que ofrezca de manera sistemática los datos sobre la cooperación Sur-Sur realizada, sí cuenta con cierta información referida a los recursos financieros movilizados en el ámbito regional. En concreto, pueden compararse los flujos de CTPD ofrecidos y recibidos por Colombia para los años 2003 y 2007⁵³ (gráfico 1).

Atendiendo a los datos disponibles, cabe destacar el notable aumento que han experimentado los fondos de la CTPD colombiana en América Latina. Computando tanto los recursos recibidos como

los ofrecidos por Colombia, el volumen de fondos ejecutados pasó de 121.000 a 279.000 dólares entre 2003 y 2007, lo que indica una notable intensificación de los flujos de cooperación con el conjunto de los países de la región. Si se circunscribe el análisis al papel de Colombia como oferente, se aprecia que los recursos destinados a CTPD se duplicaron en este periodo, pasando de 80.000 a 161.000 dólares⁵⁴. Mientras, los recursos ejecutados en intervenciones en las que Colombia actuó como receptor también aumentaron, en este caso de 41.000 a 117.000 dólares. Pese a que el

Gráfico 1. Oferta y demanda de la CTPD colombiana en América Latina y el Caribe (dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de ACCI y SEGIB

⁵³ Los datos han sido extraídos del *Informe de Gestión 2002-2003* de la extinta Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y del *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* de la SEGIB (2008). Respecto a este último, la información presentada por SEGIB proviene de las declaraciones de las distintas entidades encargadas de la cooperación Sur-Sur en los países de la Conferencia Iberoamericana.

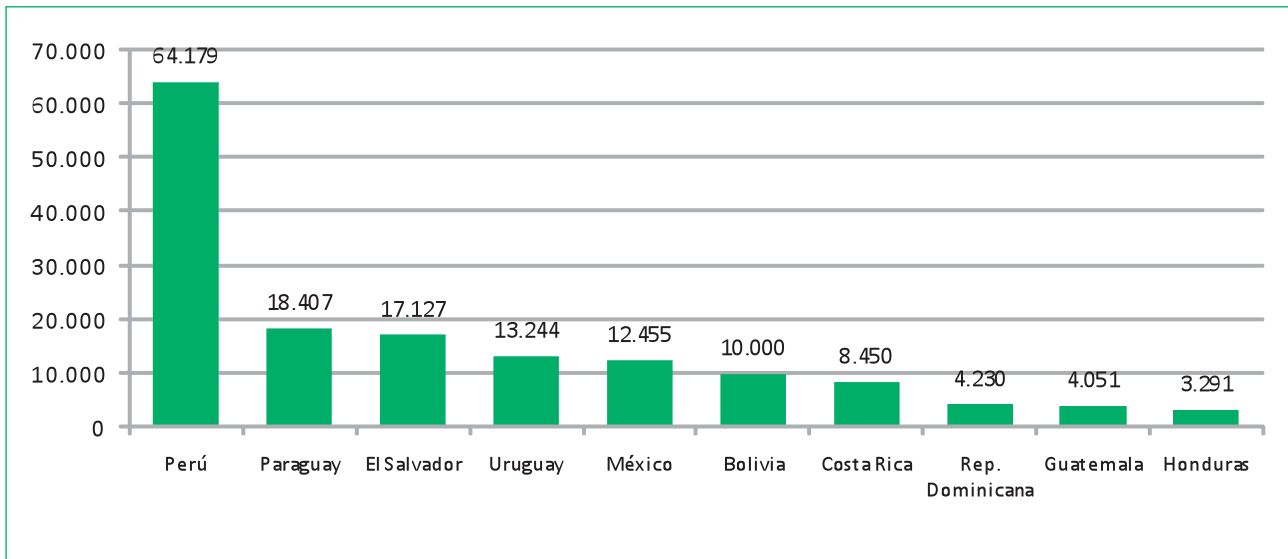
⁵⁴ Aunque esta fue la cifra suministrada a la SEGIB por la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones exteriores, el *Boletín de Cooperación Internacional de Acción Social* de Marzo de 2008 (Ed. N° 24) indicaba que en el año 2007 dicha entidad apoyó 131 iniciativas de cooperación Sur-Sur, en las que diferentes entidades colombianas fueron oferentes de cooperación técnica, por un monto total de 1.097 millones de pesos, (528.358,95 dólares) en temas de agricultura, ciencia y tecnología, agua potable y saneamiento, modernización del Estado, entre otros. La diferencia entre las fuentes puede deberse a que los datos de la SEGIB sólo hacen referencia a los países de la región y los de Acción Social, posiblemente incluyan acciones efectuadas por diferentes entidades de manera descentralizada.

aumento experimentado ha sido mayor como receptor que como oferente, estas cifras siguen situando a Colombia como donante neto de cooperación técnica con los países de América Latina y el Caribe, a la vez que denotan la progresiva asunción de un rol dual en el marco de la cooperación Sur-Sur⁵⁵.

Junto a ello, las cifras reflejan una consolidación y ampliación del número de países con los que se intercambian experiencias de cooperación. Si para

el año 2003 se registraron proyectos con 15 países de la región, en 2007 esta cifra se incrementó a 18 países⁵⁶. Atendiendo estrictamente a las intervenciones en las que Colombia actúa como oferente, los datos arrojan un aumento de los fondos destinados a varios países de la región, destacando especialmente los montos recibidos por Perú y, en menor medida, por Paraguay, El Salvador, Uruguay, México y Bolivia, que se erigieron en los principales receptores de la CTPD colombiana en 2007 (gráfico 2).

Gráfico 2. Principales receptores de la CTPD de Colombia, 2007 (dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de ACCI y SEGIB

⁵⁵ SEGIB (2008): *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid. Disponible en http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF

⁵⁶ Aunque en la información ofrecida por la SEGIB no constan acciones con Brasil y Guyana, esto no significa necesariamente que se haya dejado de realizar actividades de cooperación con estos países, sino que parece responder a deficiencias en la información. En el caso de Guyana, la ausencia de información se debe a que el país no es miembro de la Conferencia Iberoamericana y por tanto los datos de intercambio de Cooperación con este país no se recogen en los informes que elabora la SEGIB. Respecto a Brasil, el mismo informe de SEGIB registra datos aportados por ese país, aunque para el año anterior. Los recursos asignados a acciones de cooperación destinadas a Colombia ascendieron a 150.636 dólares, según las declaraciones de la Agencia de Brasileña de Cooperación a SEGIB. El dato supone un monto superior al total recibido por Colombia de todos los países de la región; sin embargo, en este capítulo es considerado de manera aislada ya que corresponde a un año anterior y procede de una fuente diferente (SEGIB alerta de que puede haber diferencias respecto a un mismo dato declarado por dos países diferentes), pudiendo existir divergencias en la manera de contabilizar dichos recursos.

En suma, el rol dual desempeñado por Colombia se evidencia en sus relaciones con el amplio número de países con los que coopera, situándose en todo caso como donante neto respecto a países de renta media-alta como Uruguay, Panamá y Costa Rica.

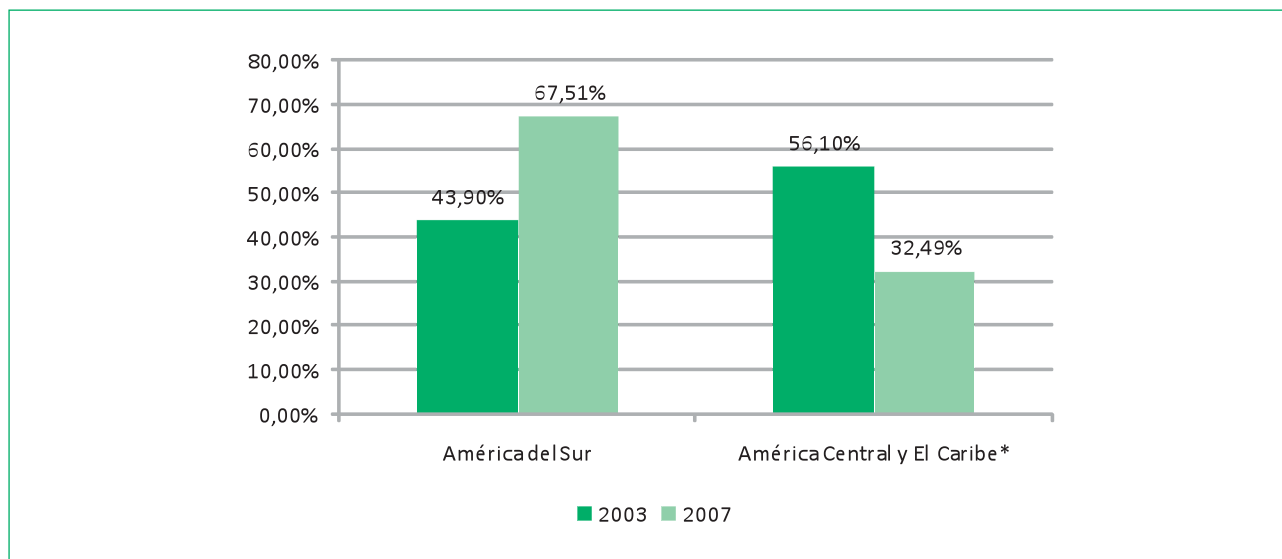
Asimismo, cabe señalar que esta distribución por países de la CTPD colombiana en 2007, ha generado una considerable reorientación subregional respecto a la presentada en 2003, que se explica principalmente por el peso alcanzado por Perú como receptor (gráfico 3).

La distribución de fondos que indican estas cifras nos ayudan a determinar algunas tendencias respecto a las pautas de asignación geográfica de la CTPD de Colombia. No obstante, es preciso tener en cuenta que los fondos aportados son todavía muy modestos, de manera que un programa relativamente costoso puede dar a entender que existe un cambio sustancial en el patrón de asignación

geográfica. Sucede con el “Programa de Cooperación 2006-2008” entre Perú y Colombia mencionado anteriormente. Muy probablemente, aunque no se dispone de los datos, las iniciativas en materia de biocombustibles en Centroamérica citadas en el apartado anterior, reflejarían un repunte en los fondos recibidos por esta región en 2008 y 2009.

En definitiva, pese a las deficiencias señaladas en cuanto a la disponibilidad de información, puede constatar que la cooperación colombiana se concentra en el entorno latinoamericano—especialmente en los países fronterizos y en algunos centroamericanos—, y ha registrado un importante aumento y diversificación de las acciones registradas, emergiendo como uno de los principales donantes netos entre los países de la región. A analizar en qué ámbitos está desplegando Colombia su cooperación se dedica el siguiente epígrafe.

Gráfico 3. Evolución de la distribución subregional de la CTPD de Colombia, 2003-2007



*Incluye a México

Fuente: elaboración propia a partir de ACCI y SEGIB

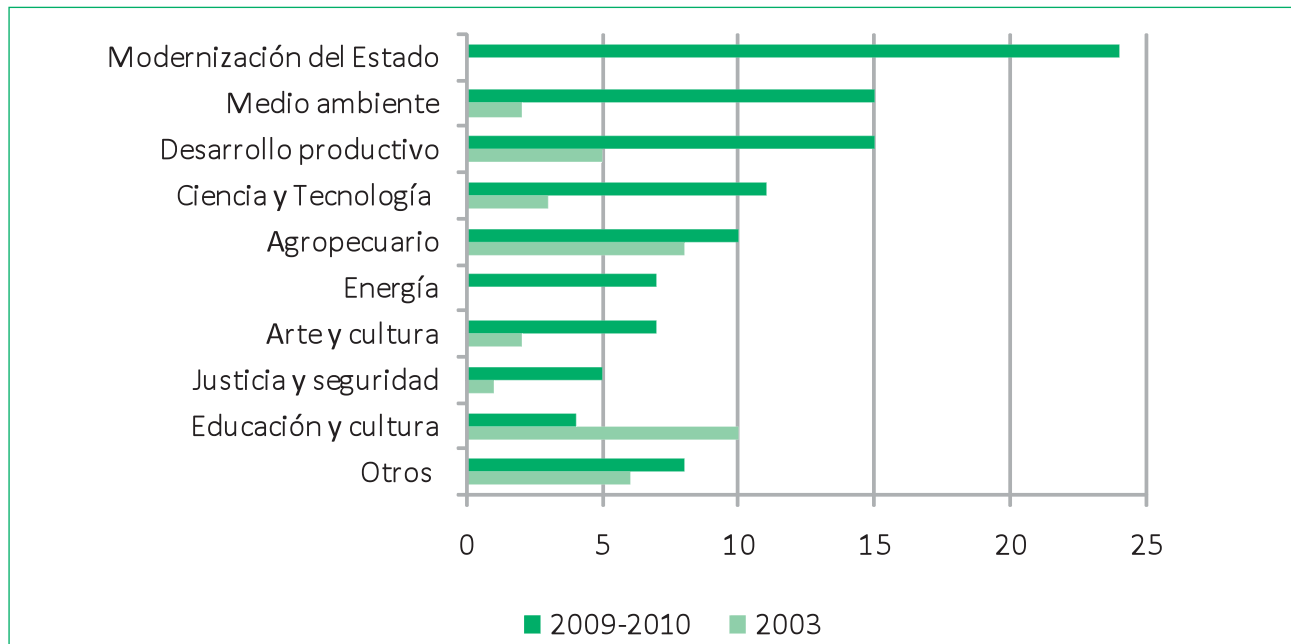
6. Principales ámbitos de trabajo de la cooperación colombiana

Aunque sería preciso conocer el volumen de los fondos movilizados por cada proyecto para analizar con mayor detalle la distribución sectorial de la cooperación colombiana, puede obtenerse una aproximación a ésta a partir del número de proyectos realizados en cada uno de los ámbitos. Si se lleva cabo este ejercicio se aprecia que la “Modernización del Estado” se erigió en el ámbito de trabajo preferente en los años 2009 y 2010, habiéndose ejecutado —o estando en ejecución— 24 proyectos en este área, lo que supone el 22,6% del total de las acciones desplegadas (gráfico 4). A continuación aparecen “Medio ambiente” y “Desarrollo productivo” como los ámbitos de mayor actividad de la cooperación colombiana, habiéndose puesto en marcha 15 acciones (el 14,15% del total) en cada uno de estos sectores.

Otros ámbitos como “Ciencia y Tecnología” o “Agropecuario”, con 11 y 10 acciones ejecutadas respectivamente, también parecen haber adquirido una especial relevancia.

En este sentido, varias observaciones cabe realizar en torno a la asignación sectorial de la cooperación colombiana. En primer lugar, se detectan importantes cambios en la distribución sectorial si se pone en relación con la mostrada en 2003. Por un lado, sectores de fuerte actividad en 2003 han visto reducido su peso en 2009-2010. Es el caso de “Educación”, cuyo peso cayó del 27% al 4% del total de las acciones, y de “Agropecuario” que descendió desde el 22% al 9%. Por otro lado, sectores con escasa o nula incidencia en 2003, como “Modernización del Estado” o “Medio ambiente” han adquirido, como ya se ha señalado, un especial protagonismo en 2009-2010. En segundo lugar, esta preferencia por los ámbitos de “Modernización del Estado” y “Medio ambiente”

Gráfico 4. Evolución de la distribución subregional de la CTPD de Colombia, 2003-2007



Fuente: elaboración propia a partir de ACCI

parece confirmarse si se atiende a los proyectos aprobados que se encuentran pendientes de ejecución: del total de los proyectos previstos en 2010, el 41,3% se dirigen a estos dos ámbitos —repartido a partes prácticamente iguales— mientras se prevé que el resto de sectores reciban una menor atención. En tercer lugar, aunque las intervenciones desplegadas en estos dos ámbitos muestran una considerable diversificación geográfica —alcanzando en ambos casos hasta a 11 países latinoamericanos—, existe una especial atención hacia determinados países. Así, las intervenciones en el sector de “Modernización del Estado” se han concentrado principalmente en México —receptor del 26% de los proyectos ejecutados o previstos en este ámbito— y, en menor medida, en Honduras, que recibió el 13%. Por su parte, las intervenciones realizadas en el sector del “Medio ambiente” se concentraron principalmente en Costa Rica (24%) y en México (22%).

En suma, si bien la cooperación que Colombia está ofreciendo a otros países en desarrollo abarca ámbitos muy diversos, parece detectarse una especial incidencia en áreas como la “Modernización del Estado” o el “Medio ambiente”, que pudieran estar configurando como preferencias temáticas —y quizás como potenciales ámbitos de especialización— de la cooperación colombiana.

7. Consideraciones finales

Colombia se ha posicionado como uno de los principales oferentes de cooperación Sur-Sur en América Latina, especialmente en su modalidad de CTPD. En su desempeño en este ámbito ha logrado situarse como uno de los países con capacidad de asumir un papel de liderazgo en la promoción de la CTPD mediante el intercambio de sus capacidades y experiencias, siendo catalogado como *pivotal country* por el Comité de Alto Nivel para la Cooperación Sur-Sur del PNUD.

Pese a su condición de receptor neto de ayuda internacional, y a que las instituciones encargadas de la cooperación internacional han sido concebidas para la gestión de los fondos que Colombia recibe de los donantes tradicionales, la relevancia que está adquiriendo la cooperación Sur-Sur ha impulsado importantes cambios institucionales. Ante la apertura de este nuevo ámbito de la acción exterior del Estado, el país ha adaptado sus instituciones con el objetivo de lograr una mayor coordinación y coherencia de la política de cooperación Sur-Sur desplegada, así como de garantizar la aplicación de altos estándares técnicos en los proyectos que ofrece a otros países. Como resultado, se ha establecido una distribución de funciones diseñada para el cumplimiento de estos dos imperativos. Por un lado, Acción Social es la agencia que brinda el apoyo técnico y el acompañamiento necesarios para el diseño, ejecución y evaluación de las intervenciones. Por otro lado, la Dirección de Cooperación Internacional del MRE se encarga de las negociaciones de los Convenios de Cooperación y de las Comisiones Mixtas.

En este marco, ambas instituciones trabajan de manera coordinada, tanto entre ellas como con las demás instancias ejecutoras implicadas en las acciones de CTPD. Así, la definición de la política de cooperación Sur-Sur se conforma a partir de las aportaciones de las mencionadas instituciones: la orientación de la política exterior definida por el MRE, el apoyo técnico y de gestión ofrecido por Acción Social, y las capacidades, experiencias y capital humano que aportan las entidades ejecutoras. Este esquema ha sido el resultado de continuas adaptaciones en las diferentes instituciones implicadas, que han logrado reducir los problemas de dispersión y descoordinación presentes en la gestión de la cooperación Sur-Sur.

Los datos analizados en este capítulo permiten extraer dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, se evidencia un crecimiento exponen-

cial de los fondos que Colombia destina a la cooperación Sur-Sur, duplicando su aportación entre los años 2003 y 2007. En segundo lugar, puede observarse que, respecto a los países de América Latina y el Caribe, Colombia se sitúa como un oferente neto de cooperación técnica, incluso en su relación con países de renta media-alta como Uruguay, Panamá y Costa Rica. Así, el grueso de los fondos ofrecidos por Colombia se dirige a los países de América Latina y el Caribe, debido a las estrechas relaciones que mantiene con los países de esta región. La información disponible confirma el elevado peso de la cooperación mantenida con otros países latinoamericanos, aunque en diversos documentos oficiales se hace constante referencia al interés de ampliar el espectro geográfico de la cooperación colombiana con países de otros continentes.

En todo caso, las prioridades en la asignación geográfica de la cooperación Sur-Sur colombiana han sido relativamente estables desde sus comienzos y parecen estar marcadas más por razones de Estado que por motivaciones coyunturales. Así, el nacimiento de la cooperación Sur-Sur en Colombia tiene una firme orientación hacia los países de la Cuenca del Caribe, especialmente los centroamericanos, como parte de los intentos de dar solución a los problemas jurisdiccionales en torno al Archipiélago de San Andrés y Providencia. Junto a ello, el centro de atención gira en torno a la necesaria colaboración entre países fronterizos, en gran medida por cuestiones de seguridad, al tiempo que se priorizan acciones para estrechar lazos comerciales, fortalecer la integración económica y promocionar la internacionalización de las empresas colombianas.

De cualquier modo, Centroamérica fue declarada región prioritaria dentro de la política exterior del país en los años ochenta debido, entre otras razones, a la necesidad de solventar el conflicto entre Colombia y Nicaragua en torno al mencionado

archipiélago. Fue en ese contexto en el que se iniciaron las primeras acciones de CTPD en las que Colombia participó como donante. Desde entonces, la cooperación y las relaciones económicas y comerciales con este grupo de países se han visto intensificadas, como atestigua el tratado de libre comercio firmado con los países del *Triángulo Norte* o su ingreso, en 2006, en el PPP. Precisamente, en el marco de este último esquema de integración Colombia lidera importantes iniciativas de CTPD.

Mientras, en el ámbito sudamericano existe también una intensa colaboración para la promoción de los intereses comunes, especialmente orientada a la cooperación fronteriza. Iniciativas como el “Programa de Cooperación 2006–2008”, destinado a favorecer el desarrollo en la frontera, son un claro ejemplo de la importancia atribuida al impulso de las relaciones de vecindad, en este caso con Perú, que fue el principal receptor de la cooperación colombiana en 2007. Ecuador también se constituye en un país clave en las relaciones exteriores de Colombia y, si bien no se registran acciones con este país en 2007, se ha situado como el principal socio en años precedentes. Pese a que las relaciones entre los dos países se han visto recientemente deterioradas como resultado del conflicto interno colombiano, existen señales claras de que la colaboración entre ambos países volverá a recuperar su intensidad.

Para tratar de desplegar su cooperación Sur-Sur y exportar sus conocimientos acumulados, resulta de gran relevancia la publicación del *Catálogo de Capacidades y experiencias colombianas para la Cooperación Sur-Sur*, que Acción Social elabora para difundir a sus países socios su oferta de CTPD. En este sentido, conviene tener en cuenta que este ejercicio de sistematización de la información respecto a las capacidades disponibles es todavía un hábito poco extendido entre los nuevos donantes —Chile sería otro ejemplo— y constitu-

ye, sin duda, una buena práctica que puede servir de referencia para otros actores.

En suma, resulta importante valorar el esfuerzo de Colombia por difundir información de su oferta de cooperación Sur-Sur y las potencialidades que presenta como donante, fundamentalmente en su entorno regional. Sin embargo, al igual que otros países que están apostando por estos esquemas de cooperación, se requiere un mayor esfuerzo respecto a la publicación y difu-

sión los datos relativos a las acciones de cooperación realizadas, especialmente en lo que se refiere al volumen de los fondos desembolsados. La disposición de esta información no sólo contribuiría a incrementar la transparencia y rendición de cuentas de la cooperación colombiana, sino que facilitaría el aprendizaje continuo y la generación de análisis y de espacios de reflexión en torno a ella que permitirían mejorar su impacto y eficacia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIÓN SOCIAL (2008). “La cooperación técnica entre países en desarrollo, CTPD, en Colombia”, en *Cuarenta años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional de Colombia*, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCI)
- ACCIÓN SOCIAL (2007). *Lineamientos de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo*. Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional Disponible en www.accionsocial.gov.co/documentos/2420_CTPD.p
- ACCIÓN SOCIAL (2007): *La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*. 1ª Edición. Disponible en <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/Documentos//PlaneacionSectorial/Cooperacion/Cooperacion.pdf>
- AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2003). *Informe de Gestión*. Junio 2002 a mayo de 2003. Disponible en <http://www.discapacidad.gov.co/intranet/organizacion/asociados/internacional/agenciascop/informeacci.pdf>
- BATEMAN, N. (2008). “Cooperación Técnica Internacional a finales de los años 70 y comienzos de los 80” en *Cuarenta años de la institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia*, Acción Social. Disponible en http://www.accionsocial.gov.co/documentos/40_a%c3%b1os.pdf
- Decreto 2126 de 1992, de 31 de diciembre, Por el cual se reestructura el ministerio de relaciones exteriores y se determinan las funciones de sus dependencias. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1992/decreto_2126_1992.html
- Decreto 1320 de 1999, de 13 julio, por el cual se modifica la adscripción de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/D1320_99.HTM
- Decreto 1540 de 2003, de 6 de junio, por el cual se reasigna una función del Ministerio de Relaciones Exteriores al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se adscribe la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional a este Departamento. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/D1540003.HTM#2>
- Decreto 110 de 2004, de 21 de enero, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones. Disponible en www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2004/enero/21/dec110210104.pdf
- Decreto 2467 de 2005, de julio 19, por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones. Disponible en www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2005/julio/19/dec2467190705.pdf
- DANE (2007). “Internacionalización del DANE”. Revista de la Información Básica. (Editorial) Vol. 2. N° 1. Departamento Administrativo Nacional de Estadística Disponible en http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r3/editorial_r3.html
- DNP (2008): “El Departamento Nacional de Planeación: 50 años transformando país” Departamento Nacional de Planeación. Disponible en http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/Comunicados_Prensa/Comunicado%2050%20Años_corrregido.pdf
- DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ACCIÓN SOCIAL (2006). *Boletín de Cooperación Internacional*. Septiembre 2006. Edición N°8. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=359&conID=315>
- DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ACCIÓN SOCIAL (2006). *Boletín de Cooperación*

- Internacional*. Octubre 2006. Edición N° 9. Disponible en www.accionsocial.gov.co/documentos/967_BOLETIN_octubre_06.doc
- DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ACCIÓN SOCIAL (2006). *Boletín de Cooperación Internacional*. Noviembre 2006. Edición N° 10. <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=359&conID=315>
 - DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ACCIÓN SOCIAL (2007). *Boletín de Cooperación Internacional*. Diciembre 2007. Edición N° 22. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=359&conID=315>
 - DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ACCIÓN SOCIAL (2008). *Boletín de Cooperación Internacional*. Marzo 2008. Edición N° 24. <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=359&conID=315>
 - GUÁQUETA, A. (1995): “La Cooperación Técnica en Colombia como un herramienta estratégica de política exterior”. *Revista Colombia Internacional*. n° 30. Abril - Junio de 1995. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/208/1.php>
 - Ley 318 de 1996, de 2 de septiembre, por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la Cooperación Internacional. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0318_96.HTM
 - Ley 368 de 1997, de 5 mayo, Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0368_97.HTM
 - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2008). “Colombia envía planta de biocombustibles a El Salvador”. Secretaría de Prensa. Disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/agosto/25/archivo.html>
 - TOKATLIAN, J.G. y CARDONA, D. (1991): “Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa”. *Revista Colombia Internacional*. N° 14. Abril - Junio de 1991. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/82/1.php>
 - XALMA, Cristina (2008). *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid. Disponible en http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF
 - XALMA, Cristina (2009): “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009”. Secretaría General Iberoamericana SEGIB. Disponible en <http://www.segib.org/upload/Sur-Surweb.pdf>

5. VENEZUELA: EL DONANTE “BOLIVARIANO”

Guillermo Santander Campos*

1. Introducción

Uno de los principales cambios que está experimentando el sistema de cooperación internacional para el desarrollo es la emergencia de los denominados *nuevos donantes*. De esta forma, países que hasta la fecha habían sido meros receptores de ayuda, comienzan a implementar acciones de cooperación con otros países en desarrollo. Se trata, pues, del establecimiento de esquemas de cooperación Sur-Sur, caracterizadas por el establecimiento de lazos cooperativos entre los propios países en desarrollo.

En este sentido, varios son los *nuevos donantes* que pueden ser identificados en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Uno de ellos es Venezuela, quien se está mostrando especialmente activo en la propuesta, impulso y aplicación de este tipo de esquemas cooperativos. Así, el presente capítulo tratará de analizar las acciones que en materia de cooperación Sur-Sur está llevando a cabo Venezuela.

Con ese fin, en primer lugar se presentará el marco normativo e institucional en el que la cooperación venezolana se inscribe. En segundo lugar, para alcanzar una mejor y más amplia com-

prensión de la cooperación venezolana, se ofrecerá un acercamiento al contexto estratégico en el que esta cooperación se inserta. A continuación, y en relación con este marco estratégico, se explicarán los principales ejes en los que se articula la cooperación Sur-Sur de Venezuela. Posteriormente, se expondrán y analizarán las principales iniciativas en las que la cooperación venezolana se concreta, poniendo especial atención en los ámbitos energético y financiero, para acabar estableciendo un conjunto de consideraciones finales.

2. Marco normativo e institucional

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* de 1999 establece en su preámbulo que Venezuela promoverá la cooperación pacífica entre las naciones e impulsará y consolidará la integración latinoamericana. Según el artículo 152 de su texto legal supremo, las relaciones internacionales venezolanas se regirán, entre otros principios, por la igualdad entre los Estados, el respeto a los Derechos Humanos y la cooperación y “solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad”¹. Por su parte, el artículo 153 esta-

* Investigador del Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

blece la promoción de la integración latinoamericana y caribeña entre sus pautas de acción internacional, privilegiando las relaciones con Iberoamérica y habilitando para ello a la República Venezolana a suscribir acuerdos internacionales que incidan en el desarrollo común de las naciones de dicha región. En este sentido, su artículo 236 atribuye al Presidente de la República la dirección de las relaciones exteriores, incluidas la celebración y ratificación de dichos acuerdos internacionales.

En lo que respecta al ámbito concreto de la cooperación internacional, la acción venezolana en este campo se rige aún formalmente por la *Ley de Cooperación Internacional* aprobada el 8 de enero de 1958, aunque recientemente se ha presentado un Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional. Este anteproyecto, aún pendiente de aprobación, incide en privilegiar las relaciones con los países latinoamericanos, así como contempla la creación de un órgano técnico con autonomía administrativa y financiera y de un Fondo de para la Cooperación y la Asistencia Internacional para financiar las acciones de cooperación ejecutadas por aquél.

Sin embargo, es a través de la elaboración del *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación* (PDESN), que actualmente se encuentra en vigor para el periodo 2007-2013, donde el gobierno venezolano define los objetivos, estrategias, políticas, metas y proyectos de su acción. Junto a ello, y con carácter anual, se aprueba el *Plan Operativo Anual Nacional* (POAN) que, asumiendo las directrices del PDESN, constituye un instrumento de planificación estratégica y de asignación de recursos por proyectos, así como el *Plan Operativo Anual Institucional* (POAI), como expresión de la planificación operativa anual que

realiza cada Ministerio de forma independiente.

En este marco, varios son los actores que, de acuerdo con la *Ley de Administración Pública Central* de enero de 2005, juegan un papel relevante en la cooperación venezolana. Así, bajo la conducción directa del Presidente de la República, corresponde al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MRE) la planificación, formulación y ejecución de la política internacional del Estado, lo que otorga a este actor un importante rol en materia de cooperación, en cuanto parte de su acción exterior.

El Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular (MINEC) también lleva a cabo acciones de cooperación en otros países latinoamericanos, fundamentalmente en lo relativo al tejido productivo y el apoyo a microempresas, cooperativas, y empresas comunales, mediante la concesión de microcréditos.

Otro actor relevante en la cooperación venezolana es el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, dado que a él se adscriben dos bancos de notable relevancia en la materia. Por un lado, el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), que se constituye como un órgano ejecutor de la política exterior venezolana en el ámbito financiero, teniendo entre sus competencias la de financiar programas y proyectos en el ámbito internacional². Además de la ayuda de tipo financiero y la capacidad de crear y administrar Fondos autónomos para fines específicos, el BANDES ejecuta acciones de cooperación a través de asistencias técnicas, de ayuda humanitaria en casos de catástrofe o desastres naturales, así como actúa de instrumento de cooperación comercial, estableciendo que el 50% de los bienes y servicios implicados sean venezolanos. Junto a

² El BANDES establece dos categorías de países a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que presenta cada uno, ofreciendo condiciones más favorables de financiación a aquellos países que ocupan puestos más bajos.

ello, participa en organismos de cooperación al desarrollo como el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Fondo OPEP para el desarrollo internacional.

Por otro lado, el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX) que, desde su creación en 1996, se erige también en una institución financiera del Estado que actúa como órgano ejecutor de la política exterior de Venezuela. En este sentido, cabe señalar que fue instituido como banco de desarrollo por decreto en noviembre de 2001, orientándose a la promoción de la cooperación y la integración económica productiva, impulsando esquemas de cooperación en los ámbitos financiero y bancario, así como participando en acciones de cooperación comercial y técnica en varios países de América Latina y El Caribe.

El Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (MPD) también juega un papel relevante en la política de cooperación venezolana, formulando las estrategias de Desarrollo Económico y Social de la Nación, y llevando a cabo acciones de cooperación técnica y financiera internacional.

Por último, cabe señalar al Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo, al que se encuentra adscrito Petróleos de Venezuela (PDVSA), corporación estatal de hidrocarburos que juega un papel estratégico en la política inter-

nacional venezolana y en los esquemas de cooperación en los que Venezuela suministra petróleo en términos concesionales, como se abordará más adelante.

3. Marco estratégico

Las acciones de cooperación Sur-Sur que Venezuela está llevando a cabo no pueden ser entendidas si no es en el contexto de su ideario bolivariano y la puesta en práctica del denominado *Socialismo del Siglo XXI*, sustrato teórico que conforma el marco estratégico en el que se inserta la acción internacional venezolana³. Esta estrategia, caracterizada por un marcado carácter presidencialista y sustentada fuertemente en los recursos energéticos del país, pretende promover una nueva geopolítica internacional en la que América Latina debe emerger como un bloque de poder en el contexto de un nuevo orden multipolar que ponga fin a la hegemonía estadounidense⁴.

Producto de esta visión es la propuesta impulsada por Venezuela en diciembre de 2001 de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y nacida formalmente en diciembre de 2004, con la firma entre Cuba y Venezuela del Acuerdo para la aplicación del ALBA, y con la adhesión posterior de Bolivia, Nicaragua, Dominica, Honduras, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y Antigua y Barbuda. Esta

³ Es de interés consultar al respecto el *Ideario Bolivariano. Eje de Formación Sociopolítica* preparado por el Gobierno de Venezuela en 2006. Además, Un interesante y más amplio análisis de esta cuestión puede consultarse en Sanahuja, J.A. (2008). “La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR)”, en VV AA. *Venezuela y la Revolución Bolivariana*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), Madrid, pp. 201-250. Para conocer el surgimiento y recorrido experimentado por la cooperación venezolana en las últimas décadas puede consultarse Ojeda, T. (2010). “Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur” en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid. pp. 153-176.

⁴ Para distintas visiones y aspectos de la política exterior venezolana puede consultarse: González, E (2006). “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”. *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre 2006; San Juan, A. (2007). “Venezuela en América Latina. El bolivarianismo del siglo XXI”. *Foreign Affairs en Español*, octubre-diciembre de 2007; y también Serbin, A. (2006). “Cuando la limosna es grande”. *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre 2006.

iniciativa constituye un proyecto alternativo de integración regional, en oposición al modelo neoliberal propuesto por Estados Unidos a partir del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁵.

Además, a través del ALBA, y como contraposición a los Tratados de Libre Comercio (TLC), se pone en práctica el denominado Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), que pretende impulsar las relaciones comerciales de sus integrantes bajo esquemas de comercio compensado, fundamentados en los principios de complementación y solidaridad entre las naciones. Junto a ello, se contempla la implementación de proyectos y empresas grannacionales, concebidas como líneas de acción política conjunta entre varias naciones que comparten la visión bolivariana y que se orientan a la satisfacción de las necesidades sociales de sus pueblos a través de la superación de las barreras nacionales.

Dentro de este enfoque estratégico, el principal documento de planificación que actualmente orienta las políticas del gobierno venezolano es el denominado *Proyecto Nacional Simón Bolívar – Primer Plan Socialista – Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Este documento establece que Venezuela se orientará hacia la construcción del Socialismo del siglo XXI, y que lo hará a través de siete directrices concretas⁶. En lo

que concierne a la cooperación internacional, varios son los aspectos que cabe señalar de este documento. Así, la segunda de sus directrices, relativa a la *Suprema Felicidad Social*, establece entre sus objetivos la profundización de la solidaridad con los excluidos de América Latina y el Caribe. La sexta de estas directrices, sobre el papel de Venezuela como potencia energética mundial, establece entre sus objetivos la necesidad de fortalecer la integración energética latinoamericana y caribeña, así como convertir a Venezuela en una potencia energética regional. En este sentido, el desarrollo de “alianzas energéticas en el contexto de la integración regional” es señalado como una política estratégica específica a desplegar.

Por su parte, la séptima directriz, dedicada a la *Nueva Geopolítica Internacional*, aboga por la ruptura de la hegemonía unipolar y la consiguiente construcción de un orden multipolar, con la emergencia de nuevos polos de poder, todo ello en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y la paz⁷. Esta nueva geopolítica se asienta en varias ideas fuerza, entre las que cabe señalar el afianzamiento de los intereses políticos comunes entre los países y la profundización de sus relaciones de solidaridad y cooperación, expresadas mediante las complementariedades existentes, con el fin de alcanzar la paz, justicia y bienestar de los pueblos (cuadro 1).

⁵ Para una visión más completa del ALBA en su contexto estratégico, véase Correa, R. (2005). *Construyendo el ALBA. Nuestro norte es el sur*. Ediciones del 40º aniversario del Parlamento Latinoamericano, Caracas. Para un análisis de los modelos de integración regional véase Sanahuja, J.A. (2008). “Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina” en CRIES, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, nº7, 2008-2009.

⁶ Estas directrices llevan por título: la Nueva Ética Socialista; la Suprema Felicidad Social; la Democracia Protagónica Revolucionaria; el Modelo Productivo Socialista; la Nueva Geopolítica Nacional; Venezuela: Potencia Energética; y la Nueva Geopolítica Internacional.

⁷ Por un lado, el documento *La Nueva Etapa, el Nuevo Mapa Estratégico*, publicado por la República Bolivariana de Venezuela en noviembre de 2004, ya establecía entre sus 10 objetivos estratégicos el de seguir impulsando el nuevo sistema multipolar internacional. En este sentido, se señala la necesidad de fortalecer las redes de intercambio de cooperación mutua, identificándose varias herramientas, entre las que se especificaba el intercambio de experiencias exitosas en materia de políticas públicas. Por otro lado, como ha señalado Sanahuja, J.A. (2008), en buena parte la teorización de los bloques de poder se basa en Dieterich, H. (2005). *Hugo Chávez y el Socialismo del siglo XXI*. Caracas, Monte Ávila Editores; así como es interesante acudir a Harnecker, M. (2004). *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004*, Teatro de la Academia Militar.

Cuadro 1. Algunas directrices de la acción internacional venezolana

- Participar en la construcción del nuevo MERCOSUR hacia la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones
- Impulsar selectivamente el ALBA como alternativa al ALCA
- Favorecer alianzas para el crecimiento económico y social equilibrado
- Reforzar la integración social, cultural y ambiental
- Fortalecer las relaciones con grupos de países en desarrollo y el intercambio Sur-Sur
- Sentar las bases de la autonomía financiera regional a través de la creación del sistema financiero del Sur
- Promover la creación de un fondo social para la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el ámbito regional y mundial
- Impulsar nuevos esquemas de cooperación económica y financiera para el impulso del desarrollo regional y el establecimiento del comercio justo

Fuente: *Proyecto Nacional Simón Bolívar – Primer Plan Socialista – Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas.

Como se verá en el siguiente epígrafe, estas directrices se traducirán en la articulación de dos grandes ejes de acción en la cooperación implementada por Venezuela. Junto a ello, esta *Nueva Geopolítica Internacional* que Venezuela trata de promover, identifica siete áreas de interés geoestratégico: además de zonas del mundo desarrollado, como Europa y América del Norte, y organizaciones específicas, como la OPEP, varias de ellas adquieren especial relevancia para el análisis de la cooperación Sur-Sur venezolana⁸. En primer lugar, se señala a América Latina y el Caribe, donde Venezuela apuesta por la construcción de un nuevo MERCOSUR y la oposición al ALCA y a los TLC, a través del impulso al ALBA a partir del eje Cuba-Venezuela-Bolivia. En segundo lugar, se identifica a Irán, Siria, Bielorrusia y Rusia, como países con los que se pretende consolidar la alianza política emergente fundamentada en los intereses antiimperialistas comunes. En tercer lugar, aparecen China, Vietnam, Malasia y zonas circunvecinas, orientándose a la

intensificación de la integración en los ámbitos económico, social, cultural, científico y tecnológico. En cuarto lugar, se señala a África, con cuyos países se pretende incrementar las relaciones dentro del “afianzamiento del intercambio Sur-Sur”.

A partir de estas zonas de interés geoestratégico, la directriz de la *Nueva Geopolítica Internacional* se fija objetivos como la conformación de un bloque político en la región, el establecimiento de un mundo multipolar y la diversificación de las relaciones políticas, económicas y culturales. Para ello, una política estratégica específica que se señala en este documento es el impulso de las relaciones solidarias con otros países en desarrollo, a través de la promoción de las relaciones solidarias entre los pueblos y el fortalecimiento de las relaciones e intercambio Sur-Sur. En este sentido, otra política estratégica que cabe señalar es la que alude a la búsqueda de una “autonomía financiera regional a través de la creación de un sistema financiero del Sur”, así como la promoción de un

⁸ Venezuela pertenece a esta institución desde su creación en 1960.

fondo social dirigido a la lucha contra la pobreza, tanto en el ámbito regional como en el mundial⁹.

4. Principales socios

Como se señaló más arriba, el marco estratégico en el que se enmarca la acción exterior venezolana se ha traducido, en lo que a la cooperación internacional se refiere, en dos grandes ejes de acción. Por un lado, la cooperación de Venezuela se dirige a fortalecer la integración regional latinoamericana, desde la óptica del ALBA pero trascendiendo a ésta en cuanto a los socios de su cooperación. Por otro lado, una segunda vertiente de la acción venezolana se orienta a la profundización y consolidación de las relaciones cooperativas entre potenciales aliados en su lucha antiimperialista. A analizar estos dos ejes y los principales socios de trabajo en cada uno de ellos se dedicarán los siguientes apartados.

4.1. El eje de la integración regional

A través de sus acciones de cooperación, y en el contexto estratégico ya señalado, Venezuela trata de fortalecer la integración regional de América Latina y el Caribe y la emergencia de la región como bloque de poder. En este sentido, varios son los socios prioritarios de la cooperación venezolana¹⁰.

En primer lugar, cabe destacar las estrechas relaciones desarrolladas entre Venezuela y Cuba. Así, en octubre de 2000, poco después de la firma del Acuerdo Energético de Caracas, que será tratado más adelante, en el que Venezuela se comprometía a suministrar petróleo a 10 países de Centroamérica y

el Caribe en condiciones preferenciales, Cuba y Venezuela firmaban un Convenio Integral de Cooperación por el que acordaron llevar a cabo programas y acciones conjuntas de cooperación¹¹. A través de este convenio se establece que Venezuela suministrará 53.000 barriles diarios de petróleo a Cuba —teniendo como referencia las condiciones suscritas en el Acuerdo de Caracas—, mientras Cuba ofrece a Venezuela servicios médicos, especialistas y técnicos de la salud de forma gratuita. Además, para dar cumplimiento y seguimiento a lo acordado se creó una Comisión Mixta entre ambos países.

En diciembre de 2004, este Convenio fue ampliado con el Tratado entre Cuba y Venezuela para la aplicación del ALBA. Bajo el marco ALBA y fundamentado en los principios de solidaridad y complementariedad, ambos países se comprometen a trabajar de forma conjunta y en coordinación con otros países latinoamericanos para eliminar el analfabetismo en terceros países, poniendo en práctica los métodos aplicados en Venezuela y llevar a cabo programas de salud, en los que Cuba ha puesto 15.000 médicos a disposición de Venezuela para la ejecución de la denominada *Misión Milagro* (cuadro 2). Por su parte, Venezuela se compromete a llevar cabo acciones de transferencia de tecnología en el sector energético, así como el financiamiento de proyectos productivos y de infraestructura en Cuba. Además, con el fin de facilitar los pagos correspondientes a transacciones comerciales y financieras entre Cuba y Venezuela, se acordó la concertación de un Convenio de Crédito Recíproco entre instituciones bancarias de ambos Estados.

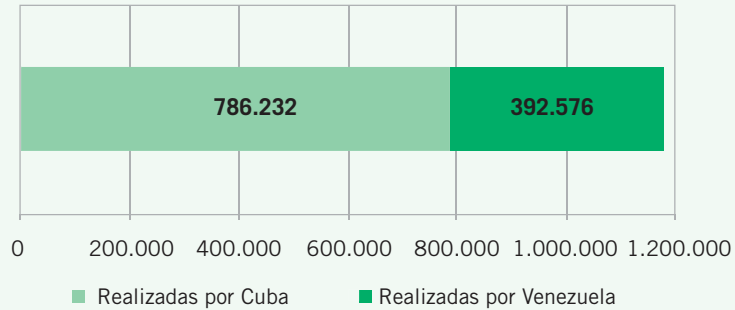
⁹ En el documento *Fundamentos Filosóficos de la Integración del Sur*, publicado en 2007 por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, se alude también a la conformación de un sistema monetario suramericano propio, que “sustituya al FMI y al BM”, así como a la creación de un “sistema crediticio autónomo intrarregional”, que permita crear las bases de una autonomía financiera.

¹⁰ Puede resultar de interés leer la declaración de la representante venezolana Jacqueline Giménez en la XVII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina en SELA (2005).

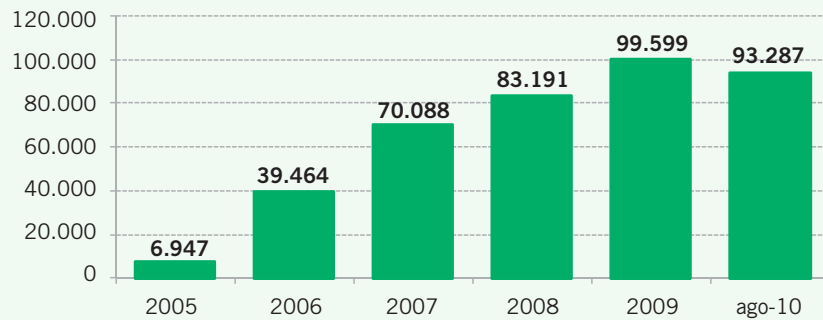
¹¹ Según el informe de la SEGIB de 2009, Venezuela y Cuba desarrollaron 468 acciones de cooperación sur-sur en 2008. De ellas, Venezuela participó en 20 como oferente y en 448 como receptor.

Cuadro 2. La Misión Milagro en cifras

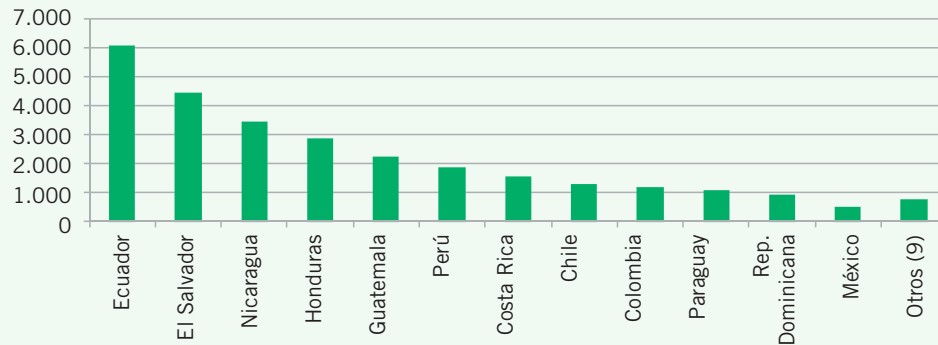
Total intervenciones (2004-agosto 2010)



Intervenciones realizadas por Venezuela (2005 – agosto 2010)



Principales países beneficiarios, diciembre 2005–agosto 2010 (nºintervenciones realizadas)



Fuente: Comisión de Enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales, CEIMS. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas.

Otro socio prioritario de la cooperación venezolana en el contexto del ALBA y dentro del eje del fortalecimiento de la integración latinoamericana ha sido Bolivia¹². Además de formar parte del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, que será detallado más adelante, las relaciones de cooperación entre Venezuela y Bolivia se han visto intensificadas recientemente, firmándose diversos acuerdos.

Por un lado, se firmó el *Acuerdo de Cooperación en el sector energético*, con el que se pretende fortalecer la cooperación e integración entre Bolivia y Venezuela en este ámbito, desarrollando las áreas de petróleo, gas, electricidad y petroquímica, y consolidar las iniciativas regionales en este área, fundamentalmente Petroamérica. Además, Venezuela y Bolivia se proponen crear empresas mixtas para, a través de PDVSA y Yacimientos Petrolíferos de Bolivia (YPFB), llevar a cabo acciones de exploración, producción y procesamiento de petróleo. Por otro lado, Venezuela y Bolivia suscribieron el *Acuerdo de Cooperación en materia agropecuaria y desarrollo rural*, con el fin de impulsar la cooperación técnica y científica entre las partes, a través de la ejecución de programas y proyectos del ámbito agrícola y rural. Junto a ello, puede señalarse el *Acuerdo de Cooperación en materia de educación superior*, orientado al desarrollo de programas para la lucha contra el analfabetismo a través del intercambio de experiencias en el ámbito educativo y la celebración de cursos y talleres de formación. Por último, cabe aludir al *Convenio de Cooperación en el campo de la salud y la medicina*, que se orienta a la capacitación de personal boli-

viano en Venezuela, el suministro de medicamentos para el control de enfermedades como la malaria, la tuberculosis y la diarrea, la definición de estrategias sanitarias conjuntas y el desarrollo de acciones de cooperación técnica en políticas de salud y gestión de servicios sanitarios.

Así pues, Cuba y Bolivia se han erigido en socios fundamentales de la cooperación venezolana. Del mismo modo, Nicaragua se ha constituido en los últimos años —también en el contexto del ALBA— en un socio preferente de Venezuela, desarrollando acciones conjuntas en ámbitos como el energético o el alimentario¹³. No obstante, cabe señalar la existencia de numerosas acciones de cooperación con otros países de América Latina.

Por un lado, es necesario aludir a la internacionalización de las denominadas *misiones sociales*. Inspirada en la cooperación que ha venido recibiendo en el marco del Convenio de Cooperación con Cuba y en las experiencias de desarrollo social aplicadas por el Gobierno en el interior del país, Venezuela ha tratado de exportar diversos programas de cooperación de tipo social, bajo el formato de las denominadas misiones, a otros países latinoamericanos. Este ha sido el caso de iniciativas como la *Misión Robinson*, basada en la experiencia de los programas de alfabetización desarrollados en Venezuela, o la ya mencionada experiencia de la *Operación Milagro*, que ha sido trasladada por Venezuela a países como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

¹² Según el informe de la SEGIB de 2009, Venezuela llevó a cabo 27 acciones de cooperación en Bolivia como oferente en el período 2007-2008. Asimismo, Bolivia fue el principal receptor de las becas otorgadas por Venezuela a jóvenes iberoamericanos, siendo destinataria de 346 en 2008, un 54% del total de las becas otorgadas por este país.

¹³ Según el informe de la SEGIB de 2009, Nicaragua fue el principal receptor de intervenciones de la cooperación venezolana en 2008, año en el que se registraron 27 acciones de cooperación sur-sur entre ambos países, actuando Venezuela como oferente en 25 de ellas.

Por otro lado, Venezuela mantiene relaciones de cooperación, fundamentalmente mediante esquemas de asistencia técnica, con otros países del entorno latinoamericano. Uno de ellos es Argentina, país con el que mantiene relaciones de cooperación técnica desde 1972. A partir de 2000 se implementaron nuevos instrumentos de cooperación entre ambos países en áreas como las comunicaciones, capacitación en materia energética, cooperación agrícola, intercambio de colaboración técnica institucional, salud y desarrollo social. También Brasil ha sido un importante socio de la cooperación venezolana, comenzando sus relaciones de cooperación técnica en 1973, con la firma del Convenio Básico de Cooperación Técnica. En este marco han llevado a cabo acciones en materia sanitaria, de desarrollo agrario y de planificación. Además, en febrero de 2005 se firmó un Memorando de Entendimiento entre ambos países para la colaboración científica, técnica y la capacitación del personal entre PDVSA y PETROBRAS. Con Uruguay tiene también suscrito un Convenio Básico de Cooperación Técnica desde 1986. Además, desde 2003 se fortalecieron las relaciones de cooperación entre ambos países y, en 2005, crearon un conjunto de instrumentos de cooperación en materias como la agropecuaria, de desarrollo rural, asistencia técnica y gestión minera y vivienda.

Adicionalmente, como parte de este primer eje de la cooperación venezolana, cabe señalar que Venezuela participa en numerosas iniciativas regionales del ámbito latinoamericano, en cuyo seno se llevan a cabo acciones orientadas a fortalecer la integración de la región, como son los casos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Asociación Latinoamericana de

Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Grupo de Río.

En suma, dentro de este primer eje en el que se expresa la cooperación Sur-Sur venezolana, orientado al fortalecimiento de la integración regional, se han mantenido relaciones muy sólidas con Cuba y Bolivia —bajo la lógica del ALBA—, pero se ha trascendido a ésta, implementando esquemas de cooperación con otros muchos países de la región y participando en otras iniciativas de carácter regional.

4.2. El eje antiimperialista

Una segunda vertiente de las acciones de cooperación que Venezuela está llevando a cabo puede enmarcarse en la orientación estratégica de su denominada lucha antiimperialista y su pretensión de eliminar el orden hegemónico unipolar estadounidense. En este sentido, varios son los socios que la cooperación venezolana ha identificado y con los que se ha propuesto intensificar sus relaciones¹⁴.

Venezuela y China han firmado numerosos acuerdos de cooperación en materia energética, como los pactos comerciales entre China National Petroleum Corporation (CNPC) y Petróleos de Venezuela (PDVSA) en cuanto a adquisición de material, aumento del envío de petróleo venezolano a China, cooperación en exploración y producción y conformación de empresas mixtas. Junto a ello, Venezuela y China tratan de fortalecer su cooperación en otros ámbitos, en los que destacan los sectores agrícola, de infraestructura

¹⁴ Aunque la cooperación Sur-Sur de Venezuela con Cuba, Bolivia y Nicaragua se ha analizado en el contexto del ALBA y, por tanto, en el eje relativo a la integración regional, las relaciones con estos países también podrían enmarcarse dentro de este segundo eje relativo a la *lucha antiimperialista*.

y vivienda, sanitario, así como en lo relativo a información, telecomunicaciones e, incluso, investigación aeroespacial. Además, en mayo de 2008, con la participación del BANDES y del Banco de Desarrollo Chino, se creó el Fondo Conjunto de Financiamiento chino-venezolano que, con un aporte inicial de 6.000 millones de dólares, se encargará de financiar proyectos de desarrollo en campos como el energético, el agrícola, de infraestructura y de transporte.

Rusia es otro socio de relevancia para la cooperación venezolana. Aunque el principal foco de interés en las relaciones entre ambos países es la cooperación en materia energética, en un viaje oficial del Presidente Chávez a Rusia se concretaron hasta 18 acuerdos de cooperación que abarcan cuestiones agrícolas o relativas a la construcción. No obstante, el principal interés es energético, basado en la incorporación de nuevas tecnologías para el estudio y exploración de los yacimientos venezolanos, así como el compromiso de Venezuela de incorporar a GAZPROM al proyecto del Gran Gasoducto del Sur.

Existen también experiencias de cooperación con Vietnam, centrándose la relación con este país en el ámbito energético, con la construcción de una refinería venezolana en Vietnam y la firma de acuerdos de cooperación entre PDVSA y PETROVIETNAM orientados a la producción, refinación, suministro y comercialización de gas y petróleo en ambos países. Para ello se prevé la constitución de un fondo económico de apoyo con un monto inicial de 100 millones de dólares. Por otra parte, Venezuela y Vietnam fundaron en 2007 la denominada “Casa de la Amistad y la Solidaridad”, cuya finalidad es la de canalizar el intercambio de experiencias y de programas de cooperación entre ambos países en un gran número de ámbitos, como educación, tecnología o seguridad alimentaria.

Entre Venezuela e Irán se han suscrito numerosos convenios de cooperación, de tipo fundamen-

talmente energético, pero que abarcan también ámbitos como el agrícola o la construcción de viviendas. Además, ambos países han constituido el Fondo Pesado Venezolano-iraní, orientado a la financiación de intercambios comerciales, inversiones, garantías, y para el apalancamiento financiero para macroproyectos económicos y sociales.

Con Siria se firmó un memorando de entendimiento para llevar a cabo actividades conjuntas en ambas naciones en los campos petrolífero y gasístico. Junto a ello, se ha creado una empresa mixta con participación del Estado de Venezuela, orientada a la construcción de una refinería en Siria para el procesamiento del petróleo venezolano como estrategia para reducir el déficit energético del país. Por otro lado, Venezuela y Siria han suscrito acuerdos de cooperación económica, comercial, técnica e industrial para potenciar la actividad económica en ambas naciones. Además, existe cooperación bilateral entre ambas naciones en materia de infraestructura, a través del intercambio de proyectos sobre vivienda y hábitat, así como en materia agrícola y ambiental.

Venezuela y Angola han suscrito un memorando de entendimiento en el sector petrolero, orientado al fortalecimiento de las relaciones en materia de cooperación técnica y económica en dicho sector. De esta forma, Venezuela y Angola establecen programas de cooperación relativos al marco jurídico en el que operan las instituciones de la industria petrolera, programas de intercambio de especialistas en el sector gasístico y programas para la transferencia de conocimiento técnico sobre producción, almacenamiento, transporte y refinación de petróleo.

Venezuela y Gambia han alcanzado acuerdos complementarios —en ámbitos como el sanitario, el educativo, el agrícola y el energético— al Acuerdo Marco de Cooperación que existe entre ambos países. Así, en lo relativo a salud, junto con la formación de recursos humanos, se prevé

la construcción de una planta orientada a la fabricación de medicamentos genéricos y el procesamiento de medicamentos naturales. En materia educativa, se contempla fortalecer las relaciones de cooperación en educación superior. En cuanto al ámbito energético, a través de la firma de acuerdos entre PETROGAM —empresa estatal de Gambia— y PDVSA, se han establecido relaciones de cooperación para la exploración de áreas de gas y petróleo.

Por último, cabe señalar que Venezuela mantiene también relaciones de cooperación con países como Malasia o Benín. Con el primero se han firmado acuerdos de cooperación bilateral sobre política fiscal, en el campo relativo al impuesto sobre la renta, la lucha contra la doble tasación y la lucha contra la evasión fiscal. Mientras con el segundo existe un Acuerdo Marco de Cooperación desde 2005, a través del que se trata de consolidar las relaciones de cooperación en los ámbitos energético, económico, cultural y agrícola.

Así pues, junto a las acciones de cooperación orientadas a fortalecer la integración regional, que se expusieron en el anterior epígrafe, Venezuela está desarrollando alianzas estratégicas que contemplan programas conjuntos de cooperación con aquellos países que identifica como socios para su lucha antiimperialista y contra la hegemonía unipolar.

5. La cooperación en el ámbito energético

Los recursos energéticos de los que Venezuela dispone constituyen uno de los pilares fundamentales sobre los que este país ha asentado tradicionalmen-

te su política exterior. Esta constante de la acción internacional venezolana, sin embargo, se ha visto intensificada desde la llegada al poder del Presidente Chávez quien, además de tratar de dotar a los recursos energéticos del país de un fuerte valor estratégico, se encontró con una coyuntura de importantes alzas en los precios del crudo. Al menos tres objetivos parece perseguir Venezuela a través de esta estrategia: contribuir a la integración energética, diversificar su exportación de crudo en los mercados internacionales y desempeñar el liderazgo en materia energética, tanto fuera como dentro de la región¹⁵. En este contexto, como se verá a continuación, la cooperación Sur-Sur venezolana en este ámbito ha sido especialmente intensa.

5.1. El petróleo como recurso clave

Los Acuerdos de San José y Caracas

Aunque, como se señalaba, el petróleo venezolano se erige en uno de los pilares de la cooperación que Venezuela está desarrollando, esta práctica tiene notables antecedentes a la llegada del Presidente Chávez. Así, ya en 1980, a través del *Acuerdo de San José*, suscrito en la capital costarricense, Venezuela y México se comprometían a aportar, cada uno de ellos, 80.000 barriles diarios de petróleo para garantizar el suministro a 11 países de Centroamérica y el Caribe¹⁶. El acuerdo, concebido como un Programa de Cooperación Energética y gestionado en el caso venezolano por el BANDES, se basa en la venta de petróleo en términos preferenciales, en la que Venezuela costea entre el 20% y el 25% de la factura a través de líneas de crédito, con la finalidad de que se financien proyectos de desarrollo en los países benefi-

¹⁵ Ojeda, T. (2010). “Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur” en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid. pp. 153-176.

¹⁶ Estos países son Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

ciarios, así como incrementar el intercambio comercial de los bienes y servicios venezolanos.

Será veinte años después de San José, en octubre de 2000, cuando se firme en la capital venezolana el denominado *Acuerdo Energético de Caracas*. Este acuerdo trata de complementar al citado *Acuerdo de San José*, permitiendo a los países beneficiarios ampliar sus posibilidades de obtención de petróleo en función de su creciente demanda. A través de él, Venezuela se compromete a suministrar petróleo en términos preferenciales a 10 países de Centroamérica y el Caribe¹⁷, estableciendo un periodo de gracia de un año, un plazo de amortización de 15 años y una tasa de interés del 2%. Sobre esta base, Venezuela firma acuerdos específicos con cada uno de estos países, fijándose distintos niveles de suministro por país en función de sus necesidades, pero, según su formulación, sin exceder las estrictas necesidades de consumo interno. A través del *Acuerdo Energético de Caracas*, Venezuela financia un porcentaje del coste de la factura que va en aumento en función del precio del petróleo, condicionado a su inversión en proyectos de desarrollo en los países beneficiarios. Junto a ello, también se contempla la posibilidad de que la factura sea pagada a través de bienes y servicios.

La iniciativa Petroamérica

Fundamentada en los principios de solidaridad y complementariedad, y bajo la lógica del marco ALBA, Petroamérica es una iniciativa de integración energética regional impulsada por Venezuela que pretende garantizar el acceso de los países latinoamericanos a sus propios recursos energéticos,

así como su aprovechamiento para la reducción de las asimetrías económicas y sociales existentes en la región.

Petroamérica se concibe como una plataforma para el establecimiento de mecanismos de cooperación e integración a través de la utilización de los recursos de las regiones de Centroamérica, Suramérica y el Caribe. En este sentido, trata de impulsar el desarrollo de iniciativas conjuntas y la implementación de convenios de cooperación relativos a la exploración, explotación y comercialización del petróleo y el gas natural de la región, así como favorecer el intercambio de conocimientos y la cooperación técnica en la materia entre los países que la integran. Además de Petrocaribe, que será tratada más adelante, dentro de Petroamérica convergen dos iniciativas: Petrosur y Petroandina.

En primer lugar, la iniciativa Petrosur, cuyo proyecto de creación data de octubre de 2004, pretende fomentar la cooperación y el establecimiento de alianzas estratégicas en el campo energético entre las compañías estatales de Brasil, Argentina, Venezuela y Uruguay. Así, Petrosur se erige en una herramienta para la coordinación de las políticas energéticas de sus miembros y la reducción de los costes de transacción y de las asimetrías económicas y sociales. Para ello se ha dotado de una Secretaría Ejecutiva y de un Consejo Ministerial, en el que están representados los ministros de energía de cada país y a través del cual se definen las estrategias y se toman las decisiones que afectan a este campo. En el marco de Petrosur, Venezuela ha suscrito acuerdos de cooperación con Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay¹⁸.

¹⁷ Incluye a los mismos países beneficiarios del Acuerdo de San José, a excepción de Barbados.

¹⁸ Desde febrero de 2005 Venezuela y Brasil tienen suscrita una alianza estratégica cuyo objetivo fundamental es la reducción y eliminación de la pobreza a través de la satisfacción de las necesidades en ámbitos como la alimentación, la salud, educación o vivienda. En el marco de esta alianza, ambos países han suscrito numerosos memorandos de entendimiento, que abarcan diversas áreas, como la energética, (para el petróleo, el gas, el etanol, y el biodiésel), la minería, ciencia y tecnología o la agricultura.

En segundo lugar, la iniciativa Petroandina, que nace como propuesta venezolana en Lima en julio de 2005, se constituye como una alianza estratégica en el ámbito energético entre los países que integraban la CAN en ese momento: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. No obstante, la parálisis en la que se encuentra la CAN y la salida de Venezuela de este bloque en abril de 2006, han afectado a la operatividad de Petroandina en sus intentos de impulsar la interconexión subregional y mejorar la provisión e inversión conjunta en proyectos en el campo energético.

El papel de Petrocaribe

De las tres iniciativas que confluyen en Petroamérica, sin duda ha sido Petrocaribe la más operativa hasta la fecha. A propuesta del gobierno de Venezuela, Petrocaribe nace como un Acuerdo de Cooperación Energética en junio de 2005 durante el *I Encuentro Energético de Jefes de Estado y de Gobierno del Caribe sobre Petrocaribe* en Puerto La Cruz (Venezuela), orientándose a reducir las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos a través del establecimiento de intercambios favorables entre los países de la región caribeña¹⁹. Petrocaribe se concibe como un organismo multilateral orientado a coordinar y articular las políticas energéticas entre los 16 países que lo integran, con el objetivo de contribuir a la transformación de las sociedades latinoamericanas y caribeñas y a la reducción de las desigualdades económicas y sociales²⁰.

Petrocaribe asume y mejora las condiciones del *Acuerdo Energético de Caracas*, aumentando la financiación de la factura petrolera hasta el 50%

en función del precio del barril, duplicando el período de gracia, ampliando el plazo de amortización de los 15 hasta los 25 años y reduciendo los intereses hasta el 1%, cuando el precio exceda los 40 dólares (cuadro 3).

Además, al igual que en el Acuerdo de Caracas, Petrocaribe contempla la posibilidad de que parte de la deuda contraída sea sufragada a través de bienes y servicios. Para ello, Petrocaribe se ha constituido como una organización intergubernamental de carácter permanente, que goza de un Consejo Ministerial como máxima instancia decisora, a través de la representación y derecho a voto de cada uno de sus miembros, y de una Secretaría Ejecutiva que, adscrita de forma permanente al Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo de Venezuela, será dirigida por un Secretario General designado por éste. En este marco, Petrocaribe se ha ido dotando de diversos instrumentos de cooperación (cuadro 4).

5.2. La cooperación en el ámbito del gas

Junto con el importante papel que el petróleo tiene en las acciones de cooperación de Venezuela, también este país se ha mostrado muy activo en el impulso de iniciativas en el ámbito del gas, fundamentalmente orientadas a la mejora de las interconexiones y suministro de este recurso energético. En este sentido, cabe destacar varias propuestas.

En primer lugar, Venezuela firmó en marzo de 2007, junto con Bolivia y Argentina, el Tratado Energético para la creación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica (OPPEGASUR). Esta organización

¹⁹ Los países que conforman Petrocaribe son Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela.

²⁰ Además del petróleo y sus derivados, el acuerdo incluye también al gas, la electricidad y las fuentes alternativas, como la eólica y la solar

Cuadro 3. Condiciones financieras del Acuerdo de Caracas y de Petrocaribe

	Acuerdo de Caracas		PETROCARIBE	
	Precio Barril*	% Financiado	Precio Barril*	% Financiado
Financiación en función del precio del petróleo	15	5	15	5
	20	10	20	10
	22	15	22	15
	24	20	24	20
	30	25	30	25
	--	--	40	30
	--	--	50	40
		--	100	50
Período de gracia	1 año		Hasta 2 años	
Plazo de amortización	15 años		Hasta 25 años	
Interés	2%		Puede reducirse hasta el 1%	

* en dólares norteamericanos

Fuente: elaboración propia a partir de www.pdvsa.com

Cuadro 4. Algunos instrumentos de PETROCARIBE

- El Fondo ALBA-Caribe: con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social de los países caribeños y para aprovechar en esa dirección el ahorro generado por el suministro de petróleo venezolano en términos preferenciales, Petrocaribe dispone del Fondo ALBA-Caribe, que financia programas económicos y sociales en los países del Caribe.
- PDV Caribe: para dar operatividad a lo suscrito en el seno del acuerdo de Petrocaribe, PDVSA ha creado la filial PDV Caribe, orientada a mejorar las capacidades de transporte que permitan cumplir los compromisos de suministro contraídos en dicho acuerdo. Además, esta filial promueve planes de formación para fortalecer las capacidades técnicas y trata de impulsar un uso eficiente y racional de la energía y el desarrollo de las energías limpias y renovables.
- El Tratado de Seguridad Energética: con el fin de ampliar la capacidad de refinación y mejorar la infraestructura energética, 10 países caribeños suscribieron en agosto de 2007 el Tratado de Seguridad Energética de Petrocaribe, orientado a garantizar la seguridad y estabilidad energética de

la región²¹. Este Tratado contempla el fomento de un uso racional de la energía, la creación de empresas mixtas binacionales, así como la reserva de un 10% de la capacidad de siembra de cada país para la producción de etanol.

Fuente: elaboración propia a partir de www.pdvsa.com

pretende garantizar la soberanía gasífera de los pueblos del Sur de América, a través de la valoración justa y razonable de los recursos naturales disponibles, el diseño conjunto de políticas orientadas al desarrollo de la infraestructura y la integración energética regional, y el intercambio y transferencia de tecnología relativa a energía. Para ello, por un lado, se prevé la creación de un fondo para financiar los proyectos que se ejecuten en este área y, por otro lado, OPPEGASUR se ha dotado de una Secretaría Ejecutiva y de un Consejo Ministerial en el que están representados los Ministros de Energía de cada uno de los países²².

En segundo lugar, Venezuela y Colombia inauguraron en octubre de 2007 una interconexión gasífera de 224 kilómetros de longitud que, con el nombre de gasoducto *Transoceánico*, contempla también la ejecución de proyectos de desarrollo social en las poblaciones que se encuentran a lo largo del recorrido del gasoducto. Además, a través de lo que constituiría el gasoducto Transcaribeño, Venezuela y Colombia han proyectado con Panamá la ampliación del gasoducto Transoceánico para transportar gas entre las tres naciones y que, junto a ello, se destine un 10% de su inversión en proyectos de desarrollo social, tales como la construcción de escuelas, ambulatorios y proyectos agrícolas.

Por último, desde su entrada en MERCOSUR en diciembre de 2005, Venezuela impulsó, como eje

de su estrategia para fortalecer la integración energética suramericana, la construcción del denominado *Gran Gasoducto del Sur*. Así, se firmó un Memorando de Entendimiento entre Venezuela, Argentina y Brasil para la creación de dicho gasoducto, proyecto al que también se incorporaron Bolivia, Paraguay y Uruguay mediante un Memorando de Adhesión. El Gran Gasoducto del Sur, cuya extensión estimada alcanzaría los 8.000 kilómetros, pretende unirse con otros anillos energéticos existentes para garantizar el suministro de gas en toda la región.

5.3. Otras iniciativas de cooperación energética

Junto con todo lo expuesto hasta aquí, cabe aludir a otras iniciativas de cooperación energética Sur-Sur en las que Venezuela también participa. Por un lado, Venezuela es miembro de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) que, creada en 1973, y con una membresía de 26 países de América Latina y el Caribe, se constituye como un mecanismo de cooperación y de asistencia técnica orientada al desarrollo de los recursos y la eficiencia energética en el ámbito regional suramericano. Además, a través de Energía Eléctrica de Venezuela (ENELVEN) participa en la Comisión de Integración Energética Regional (CIER), organización que promueve la integración del sector eléctrico suramericano.

²¹ Estos países son Belice, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Nicaragua, San Vicente y Granadinas, Jamaica, Surinam y Venezuela.

²² La financiación de este fondo se realizará mediante las contribuciones de los Estados parte, así como se prevé la aceptación de fondos de organismos multilaterales, entre los que se hace mención explícita al Banco del Sur.

Por otro lado, Venezuela ha suscrito importantes declaraciones y acuerdos orientados a fortalecer la integración energética regional de América Latina. Así, en primer lugar puede señalarse el *Acuerdo sobre Complementación Energética Regional entre los Estados parte del MERCOSUR y algunos Estados Asociados*. Este acuerdo fue firmado por Venezuela en diciembre de 2005, comprometiéndose a avanzar en la integración energética regional para asegurar el suministro de los países de la región, así como reducir los costes de transacción entre los mismos.

En segundo lugar, cabe mencionar la Declaración de Cochabamba. Venezuela suscribió la declaración aprobada al cierre de la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN, ahora UNASUR) celebrada en diciembre de 2006 en la ciudad boliviana de Cochabamba. Sustentada en los principios de cooperación, solidaridad y reciprocidad, los países signatarios se comprometieron en esta ciudad a profundizar la integración energética suramericana y a elaborar de un marco jurídico común.

En tercer lugar, cabe aludir a la Declaración de Margarita. Así, Venezuela suscribió también la declaración “Construyendo la integración energética del sur”, emanada de la Cumbre de Margarita, celebrada en abril de 2007. A través de ella se incide en la necesidad de profundizar en la integración energética suramericana, así como de desarrollar programas de cooperación relativos a la eficiencia energética, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades en este ámbito, o el impulso e intercambio de experiencias en materia de energías renovables y biocombustibles.

Por último, la Declaración de Panamá de junio de 2007 de la que Venezuela es signataria. Aprobada en la Cumbre celebrada en Panamá por la Organización de Estados Americanos (OEA),

esta declaración —con el título “Energía *para un uso sostenible*”— reconoce la importancia que los recursos energéticos tienen para el desarrollo e incide en la necesidad de avanzar en la integración energética de forma respetuosa con el medio ambiente, así como de desarrollar las energías limpias.

6. La cooperación financiera

Ya se expuso en el apartado relativo al marco estratégico de la cooperación venezolana que la creación de un sistema financiero del Sur, como expresión de la búsqueda de autonomía financiera regional, es una de las orientaciones estratégicas definidas por Venezuela. En este sentido, Venezuela se ha mostrado muy activa en la propuesta, impulso y creación de nuevos organismos financieros, con el fin de ir configurando una nueva arquitectura financiera en América Latina y el Caribe, como ilustran los casos del Banco del ALBA y del Banco del Sur.

El Banco del ALBA

En junio de 2007, Venezuela firmó, junto con Bolivia, Cuba y Nicaragua, un Memorando de Entendimiento para la creación futura del Banco del ALBA. Medio año después, el 26 de enero de 2008, se firmaba el acta fundacional a través de la que estos países daban nacimiento al Banco del ALBA como una entidad financiera con personalidad jurídica propia.

El Banco del ALBA, según su acta fundacional, tendrá como objetivo coadyuvar al desarrollo económico y social sostenible de sus miembros, así como reducir la pobreza, impulsar la integración regional y tratar de paliar las asimetrías existentes. Con ese fin, y dentro de la pretensión estratégica de desarrollar los mercados financieros de América Latina y el Caribe y canalizar ade-

cuadramente esos recursos, establece que se financiarán programas y proyectos de desarrollo en las áreas social, económica y científico-técnica. Asimismo, se prevé la creación del *Sucre*, que actuaría como moneda regional en los intercambios comerciales entre los países miembros. Son varios los programas de cooperación que pretenden impulsarse bajo el marco ALBA y que el Banco del ALBA podría apoyar financieramente (cuadro 5). Además, el Banco del ALBA buscará la complementariedad de las cadenas productivas y creará y administrará fondos de carácter especial orientados a la respuesta de emergencia frente a desastres naturales.

Para ello, el Banco del ALBA se concibe como una institución autosostenible que, gobernándose “de conformidad con las mejores prácticas internacionales de eficiencia financiera”, generará nuevos recursos para su posterior inversión en los países miembros, quienes gozarán de una representación igualitaria bajo funcionamiento democrático²³. En este sentido, se espera que el Banco del ALBA arranque con un capital desembolsado de 1.000 millones de dólares y un capital autorizado de 2.000 millones de dólares, donde las aportaciones de los miembros sean progresivas en función de sus capacidades, pero donde se respete el principio de un voto por Estado.

Cuadro 5. Proyectos ALBA de desarrollo

- *ALBA Educación*: contempla acciones de cooperación en materia de alfabetización y formación universitaria.
- *ALBA Cultural*: prevé la creación de un fondo para la difusión de la cultura latinoamericana y la apertura de las denominadas Casas ALBA en distintos países. Se estructura en cinco programas que comprenden 65 acciones en el ámbito de la cultura.
- *ALBA Comercio Justo-TCP*: orientado a la creación de empresas *grannacionales* para operar en distintos sectores.
- *ALBA Financiero*: se contempla la creación del Fondo Económico de Cooperación y de Inversiones Productivas del ALBA, así como la emisión de un “Bono ALBA”.
- *ALBA Alimentación*: se prevé la creación de un Banco de Alimentos y de una empresa *grannacional* de producción agroalimentaria.
- *ALBA Salud*: puesta en práctica de la *Misión Salud* para el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud, así como el aprovechamiento de la biodiversidad en la investigación médica. Dentro del ALBA Salud se ha puesto en marcha el proyecto *ALBAMED*, orientado al establecimiento de un registro sanitario único del ALBA que posibilite el acceso a medicamentos seguros y eficaces.
- Otros como *ALBA Telecomunicaciones*, *ALBA Transporte*, *ALBA Turismo*, *ALBA Minería*, *ALBA Industrial* y *ALBA Energía*.

Fuente: V Cumbre del ALBA – Proyecto Grannacional

²³ Acta fundacional del Banco del ALBA.

El Banco del Sur

Por otra parte, el 9 de diciembre de 2007 Venezuela suscribió, junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay, el acta fundacional del Banco del Sur. Con sede en Caracas y partiendo de la consideración de que existen serias limitaciones financieras que afectan el desarrollo de América Latina y de la necesidad de articular una nueva arquitectura financiera regional, el Banco del Sur se crea como un banco de desarrollo con personalidad jurídica, cuyo objeto será el de financiar el desarrollo económico y social de los países de UNASUR miembros del Banco, fortalecer la integración y reducir las asimetrías existentes entre los países de la región.

En este sentido, según su acta fundacional, entre las funciones que se otorgan al Banco del Sur están las de financiar proyectos de desarrollo en sectores clave de la economía; mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico; financiar proyectos de desarrollo orientados a la lucha contra la pobreza y contra la exclusión social; y crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales. Para llevar a cabo estas funciones se establece que los órganos de gobierno del Banco del Sur tendrán una representación igualitaria y se conducirán bajo funcionamiento democrático²⁴.

Junto a estas iniciativas de reciente surgimiento y todavía en proceso de definición final, como son el Banco del ALBA y del Banco del Sur, Venezuela participa en otros esquemas que llevan a cabo acciones de cooperación financiera Sur-Sur, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de

Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

7. Otros ámbitos interés

Pese a que la cooperación técnica y, fundamentalmente, la energética y la financiera son los principales ámbitos de trabajo de la cooperación Sur-Sur venezolana, cabe aludir a otras iniciativas de cooperación entre países en desarrollo en las que Venezuela participa.

En este sentido, puede hablarse de la *Universidad del Sur*, iniciativa lanzada por Venezuela y concebida como una institución de educación superior, bajo los principios de complementación, cooperación, solidaridad y respeto mutuo. Desde esta perspectiva, la *Universidad del Sur* se dirigiría a garantizar y priorizar el acceso a los estudios superiores a sectores de la población tradicionalmente excluidos; establecer programas de formación orientados a las necesidades de los pueblos del Sur; establecer líneas de investigación que generen conocimiento en cuestiones como la inclusión y la justicia social, la unión de los pueblos y el desarrollo medioambientalmente sostenible.

Cabe mencionar también el *Tratado de Cooperación Amazónica* que Venezuela tiene suscrito, desde julio de 1978, con Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, todos ellos con el Amazonas como parte integrante de sus territorios. Así, estos países se comprometen a compartir las experiencias nacionales en materia de desarrollo regional y hacer compatible el crecimiento económico con la preservación del

²⁴ Un análisis más detallado del Banco del Sur puede consultarse en Bacaria, J. (2010). "Finés integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur" en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J.A. (eds.) (2010). *Una región en construcción: UNASUR y la integración de América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona.

medio ambiente, por lo que acuerdan llevar a cabo acciones conjuntas de cooperación en los territorios amazónicos.

Además, Venezuela ha impulsado también la *Alternativa Bolivariana para las Mujeres de nuestra América* (ALBMA), como propuesta de integración de las organizaciones de las Mujeres Bolivarianas, Revolucionarias y Socialistas, que persigue la superación del sistema cultural de dominación patriarcal y capitalista promoviendo los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, así como combatir la desigualdad de género.

Por último, otra iniciativa de cooperación Sur-Sur impulsada por Venezuela ha sido la *Nueva Televisión del Sur* (Telesur). Se trata de un canal de televisión satelital, constituido como una empresa multiestatal latinoamericana, que pretende configurarse como una ventana comunicacional de Suramérica. Junto con Venezuela, Telesur es financiada por Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua, con una cobertura que alcanza a 20 países de América Latina y el Caribe, así como a otras zonas del planeta, y cuya política editorial es la de coadyuvar al proceso de integración regional. Además, con esta misma finalidad, se ha creado la *Radio del Sur*.

Estas iniciativas, concebidas bajo el formato de cooperación Sur-Sur en ámbitos como la educación superior, la protección del medio ambiente, la igualdad de género y la información y las comunicaciones, ilustran la variedad de áreas en las que Venezuela está tratando de fomentar este tipo de esquemas cooperativos.

8. Consideraciones finales

Venezuela está desarrollando una política de cooperación Sur-Sur muy activa, de forma especialmente notable en los últimos años. Por ello, adquiere cada vez mayor importancia que sea

capaz de ir articulando un marco normativo e institucional claramente estructurado, donde el reparto de competencias entre las distintas instancias quede bien clarificado y delimitado, evitando así la excesiva dispersión y solapamiento que suele producir la confluencia de numerosos actores. Además, es preciso que Venezuela disponga de un sistema centralizado de gestión de la información que recoja los datos y estadísticas de la cooperación internacional que realiza, y que contribuya a dotar a su cooperación de una mayor transparencia y rendición de cuentas.

En cualquier caso, la cooperación Sur-Sur de Venezuela debe ser entendida en el marco estratégico más amplio de la acción exterior venezolana, determinado por el ideario bolivariano y su traducción concreta en la propuesta de integración del ALBA y del TCP. Sin embargo, la cooperación que Venezuela está desarrollando no se limita a los países miembros del ALBA, sino que alcanza a un conjunto más amplio de países no integrados en esta iniciativa, como evidencia, a modo de ejemplo, la puesta en marcha del acuerdo de Petrocaribe.

Así, de las orientaciones estratégicas establecidas en el *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, emanan dos grandes ejes a través de los que se articula la cooperación Sur-Sur de Venezuela. Por un lado, existe un primer eje orientado al fortalecimiento de la integración latinoamericana y a la emergencia de América Latina como bloque de poder. Como ya se ha señalado, aunque es un pilar fundamental dentro de este eje, esta perspectiva trasciende el marco del ALBA, incorporando a otros países del entorno regional, así como participando en otros esquemas de integración regional, como MERCOSUR y UNASUR. Este eje ha llevado a profundizar las relaciones especialmente con países como Cuba, Bolivia y Nicaragua, pero también con otros como Brasil, Argentina, o los países centro-

americanos y caribeños. Por otro lado, existe un segundo eje orientado al establecimiento de alianzas estratégicas y acciones de cooperación con aquellos países que Venezuela ha identificado como potenciales socios en su lucha antiimperialista y para el derrocamiento de la hegemonía unipolar estadounidense. Es desde la óptica de este segundo eje de la cooperación venezolana desde la que cabe interpretar los acuerdos de cooperación alcanzados en áreas muy diversas con países como China, Rusia, Irán o Siria.

Dentro de este contexto, es la cooperación de tipo energético la que ha alcanzado una mayor relevancia en las acciones de cooperación Sur-Sur implementadas por Venezuela. De este modo, junto con los acuerdos de San José y Caracas, se ha puesto en marcha la iniciativa Petrocaribe, además de otros acuerdos bilaterales, todos ellos bajo una misma lógica: el suministro de petróleo venezolano en términos preferenciales a cambio de la inversión en proyectos de desarrollo por parte de los países beneficiarios. Sin embargo, no sólo el petróleo ha sido relevante en una acción internacional venezolana que también ha impul-

sado la integración gasística, a través de propuestas ya concretadas como OPPEGASUR o proyectos como el Gran Gasoducto del Sur.

Junto a la cooperación energética, las iniciativas de cooperación financiera Sur-Sur impulsadas por Venezuela, orientadas a la conformación de una nueva arquitectura financiera regional en América Latina, han tenido también una notable relevancia. Así, aunque aún demasiado incipientes como para hacer una valoración más precisa, cabe señalar la creación del Banco del ALBA y del Banco del Sur, a la espera de conocer su funcionamiento y desempeño concretos. Además, ha impulsado esquemas cooperativos en ámbitos como la educación, igualdad de género o comunicaciones.

En definitiva, todo ello habla de la importancia que Venezuela otorga al desarrollo de esquemas de cooperación Sur-Sur dentro de su marco geoestratégico, así como de la relevancia que este país está alcanzando en este terreno, cuya evolución, impacto y resultados deberán ser seguidos con atención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional, Comisión Permanente de Política Exterior, Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela.
- BACARÍA, J. (2010). “Finés integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur” en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J.A. (eds.) (2010). *Una región en construcción: UNASUR y la integración de América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999
- CORREA, R. (2005). *Construyendo el ALBA. Nuestro norte es el sur*. Caracas, Ediciones del 40º aniversario del Parlamento Latinoamericano.
- DIETERICH, H. (2005). *Hugo Chávez y el Socialismo del siglo XXI*. Caracas, Monte Ávila Editores.
- GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA (2007). *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del sur*. Ediciones del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Caracas.
- GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA (2006). *Ideario Bolivariano. Manual de Formación Sociopolítica*. Gobierno de Venezuela, Caracas.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2004). *La Nueva Etapa, el Nuevo Mapa Estratégico*. Gobierno de Venezuela, Caracas.
- GONZÁLEZ, E. (2006). “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”. *Nueva Sociedad*, nº 205, septiembre-octubre 2006.
- HARNECKER, M. (2004). *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004*, Teatro de la Academia Militar.
- Ley de Cooperación Internacional de la República de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, nº 25.554, 8 de enero de 1958.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y PETRÓLEO. *Revista Petróleo y Revolución*, varios números, Ministerio de Energía y Petróleo, Caracas.
- OJEDA, T. (2010). “Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur” en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid. pp. 153-176.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista – PPS. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Caracas.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007)*. Caracas.
- SANAHUJA, J.A. (2008). “La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”, en VV AA, *Venezuela y la revolución bolivariana*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), Madrid, pp. 201-250.
- SANAHUJA, J.A. (2008). “Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina” en CRIES, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, nº7, 2008-2009.
- SAN JUAN, A. (2007). “Venezuela en América Latina. El bolivarianismo del siglo XXI”. *Foreign Affairs en Español*, octubre-diciembre de 2007.
- SEGIB (2009). *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Estudios SEGIB nº 4, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- SERBÍN, A. (2006). “Cuando la limosna es grande”, *Nueva Sociedad*, nº 205, septiembre-octubre 2006.

6. CHINA: LUCES Y SOMBRAS DE UN DONANTE EMERGENTE¹

Pablo Aguirre Carmona*

1. Introducción

China coopera con otros países en desarrollo desde 1953, tan solo cuatro años después de su conformación como República Popular China. Por tanto, su actividad como actor de cooperación Sur-Sur no es novedosa, aunque sí se ha visto fuertemente reforzada desde mediados de la década de los noventa. China es considerada como un donante emergente que posee también una creciente presencia inversora en los países con los que coopera. La cercanía e interrelación entre ambas actividades, ayuda e inversión, es uno de los rasgos más característicos de la cooperación Sur-Sur de China, y centrará de forma sustancial, junto a otras cuestiones relevantes, la atención de este capítulo.

Para acometer el análisis se parte de un breve recorrido por la historia de China como donante y receptor de ayuda. A continuación, se realiza un análisis del marco institucional y estratégico en el que se basa la cooperación china para dar paso a una descripción de las modalidades e instrumentos utilizados para canalizar la asistencia externa. El siguiente epígrafe se dedica a estimar el volumen total de la cooperación Sur-Sur que realiza China para, posteriormente, discutir las principa-

les críticas que se le hacen a China como donante, dando paso a un último apartado de balance y reflexiones finales.

2. China y la ayuda internacional: evolución histórica

Desde su fundación en 1949 hasta la actualidad, la República Popular China se ha mostrado muy activa como donante y receptor de ayuda internacional, siendo posible identificar tres etapas claramente diferenciadas: una etapa en la que China es un donante neto (1953-1979), un segundo periodo en el que China es un receptor neto (1980-1995) y un tercer periodo (desde 1995) en el que China pasa a ser considerado como un donante emergente que está incrementando el volumen de ayuda que otorga a la vez que ve cómo decrece la AOD que recibe².

China como donante neto (1953-1979)

La única ayuda que recibe China en esta etapa es la que proviene de la antigua Unión Soviética, interrumpida en 1960 debido a diferencias políti-

¹ Fecha de finalización: junio de 2010.

* Investigador del Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

² Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

cas surgidas entre ambos regímenes. Como donante, en cambio, China inicia su actividad en 1953 ofreciendo ayuda a Corea del Norte para la reconstrucción del país tras la guerra con Corea del Sur, realizando un esfuerzo en algunos años superior a la media del CAD³. La estrategia de política exterior china en esta época se enmarca en los *Cinco Principios de Coexistencia Pacífica*, formulados por el Primer Ministro chino Zhou Enlai en 1954: el mutuo respeto por la soberanía y la integridad territorial; la no agresión; la no interferencia en los respectivos asuntos internos; la igualdad y el mutuo beneficio; y la coexistencia pacífica.

Dentro del ámbito específico de la ayuda, la referencia estratégica concreta —en clara sintonía con los *Cinco Principios*— es la formada por los *Ocho principios de la Ayuda China a Países Extranjeros*, enunciados también por el Primer Ministro Zhou Enlai en 1964, que aluden a cuestiones tanto estratégicas como operativas (cuadro 1)⁴. Destaca, por encima del resto, un elemento fundamental: China no concibe la cooperación desde un punto de vista asistencial, sino como una actividad que debe promover un desarrollo económico independiente en el país receptor, a la vez que ofrecer rendimientos a la propia China. El beneficio mutuo, por tanto, está explícitamente destacado como inspirador de la política china de ayuda, debiendo establecerse entre donante y receptor una relación en términos de igualdad. Adicionalmente, se destacan como principios a seguir el respeto mutuo de la soberanía y la ausencia de condicionalidad.

El principio del beneficio mutuo puede considerarse el auténtico hilo conductor de la actividad china como donante a lo largo de su historia reciente y está plenamente vigente hoy en día. De hecho, los *Ocho Principios* se consideran aun válidos, lo cual denotaría la existencia de un enfoque estratégico en el que prima la continuidad y la visión a largo plazo.

En esta primera etapa la búsqueda del beneficio mutuo se plasma de la siguiente forma: China ofrece donaciones o préstamos sin interés o con interés muy bajo y logra a cambio promover dos objetivos estratégicos. El primero, reafirmar su propia opción política interna apoyando a regímenes de la órbita socialista. Además de Corea del Norte, países como Vietnam o Tanzania también reciben ayuda china. China se suma, por tanto, a la tendencia general de los países proveedores de ayuda en esa época, fuertemente encuadrada en la guerra fría. Este primer elemento estratégico en clave ideológica permite denominar a esta etapa *periodo maoísta*⁵.

El segundo objetivo estratégico es obtener el reconocimiento internacional en detrimento de Taiwán, a fin de poder ingresar en la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁶. La ayuda constituye una moneda de cambio útil en la intensa labor diplomática que China debe realizar, sobre todo a partir del relativo aislamiento al que se ve sometida a raíz de la Revolución Cultural de 1966. Por tanto, cualquier país que pretenda recibir ayuda de China debe previamente romper relaciones diplomáticas con Taiwán y reconocer a la República Popular China. Esta condición —aún vigente

³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁴ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

hoy en día y que contradice abiertamente la no condicionalidad establecida en los *Ocho Principios*– hace posible que en 1971 China sea ya reconocida por 16 países africanos, lo que le permite ser admitida en ese mismo año en la

ONU. De hecho, su actividad como donante en países africanos en esta época es tan intensa que en 1975 China coopera con más países de esta región que Estados Unidos⁷.

Cuadro 1. Los Ocho Principios de la Ayuda China a Países Extranjeros (1964)⁸

El gobierno chino plantea su ayuda a otros países a partir de los principios de igualdad y beneficio mutuo, nunca como una actividad asistencial.

El gobierno chino respeta estrictamente la soberanía de los países receptores de ayuda y no asocia a ésta ningún tipo de condiciones o contrapartidas.

China proporciona ayuda económica en forma de donaciones o préstamos a bajo interés, y extenderá el límite temporal para la devolución cuando sea necesario para aligerar la carga financiera al país receptor tanto como sea posible.

China no pretende generar una relación de dependencia con el país receptor, sino ayudarle a confiar progresivamente en sus propias capacidades para lograr un desarrollo económico independiente.

China da preferencia a los proyectos que requieren menos inversión para obtener resultados de forma más rápida, lo que permite al país receptor una acumulación de capital y un incremento de su renta.

China proporciona equipo y material de manufactura propia de la mejor calidad a precios de mercado. El gobierno chino se compromete a sustituir cualquier material o equipamiento que no cumpla con los criterios de calidad y especificaciones acordados.

La asistencia técnica que ofrece China tiene como objetivo que el personal del país receptor logre dominar por completo el ámbito de especialización sobre el que se centra la actividad de asistencia.

Los expertos enviados por China para ayudar en trabajos de construcción tendrán idénticos estándares de vida que los expertos del país receptor y no tendrán permitido efectuar ninguna demanda especial ni disfrutar de privilegio alguno.

Fuente: tomado de Brautigam (2008)

⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁸ Estos principios fueron enunciados en el discurso que Zhou Enlai ofreció en Accra, Ghana, el 15 de enero de 1964.

China como receptor neto (1979-1995)

A partir de 1979, el gobierno encabezado por Deng Xiaoping inicia una política de “reforma y apertura” con la cual China comienza un paulatino tránsito hacia una economía capitalista. Internamente existe la percepción de que, dadas las condiciones del país tras la Revolución Cultural, China debe centrarse más en sí misma y en las necesidades de financiación de su propio desarrollo, lo que afectará a su actividad como donante y como receptor⁹.

China se convierte en un receptor neto y, en consonancia con el aumento de la AOD en cifras agregadas y con las necesidades chinas de financiación para su proceso de desarrollo, recibe cada vez más ayuda, hasta llegar a un máximo de 4.722 millones de dólares en 1995¹⁰. Asimismo, China entra a formar parte del Banco Mundial en 1982 y consolida una relación de colaboración muy sólida con Japón. La AOD japonesa es la primera que China acepta, en 1979, pero el vínculo entre ambos países va mucho más allá. Japón, ya en 1977, compra a China el 42% de sus importaciones, básicamente petróleo y derivados. China, como contrapartida, tiene acceso a bienes de equipo y otros productos que solo un país industrializado puede ofrecerle. Este esquema, que integra ayuda e inversión con una contrapartida en forma de acceso a recursos, es funcional a las necesidades chinas de esta época y supone una referencia clara que después China aplicará en sus relaciones con África, en este

caso asumiendo el papel de socio de mayor desarrollo¹¹.

En cuanto a la ayuda otorgada, mantiene en este periodo un carácter oscilante sin superar nunca los 480 millones de dólares anuales (a precios corrientes), poniéndose en práctica formas más discretas de canalización que sustituyen parcialmente a la donación, como pueden ser el recurso al capital privado o a fuentes domésticas de los países en desarrollo. A pesar de todo, el volumen de ayuda otorgada no cambia sustancialmente respecto a los últimos años de la etapa anterior¹².

China como donante emergente (1995 hasta la actualidad)

En 1995 se aprecia un punto de inflexión en el papel de China como actor de la ayuda internacional¹³. En primer lugar, la ayuda recibida alcanza ese año su valor máximo, reduciéndose a partir de entonces. Ello puede entenderse teniendo en cuenta tres factores: (i) la “fatiga del donante”, generada por la percepción de que quizá la ayuda, tras varias décadas de existencia, no es eficaz como instrumento para promover el desarrollo; (ii) el final de la guerra fría, que disminuye la importancia y el valor geoestratégico de la ayuda; y (iii) la percepción de que China cada vez tiene menos necesidades como receptor, fruto del sostenido crecimiento económico que mantiene desde finales de los setenta.

En segundo lugar, en 1995 se inicia una reforma del sistema de ayuda que conducirá a la actual

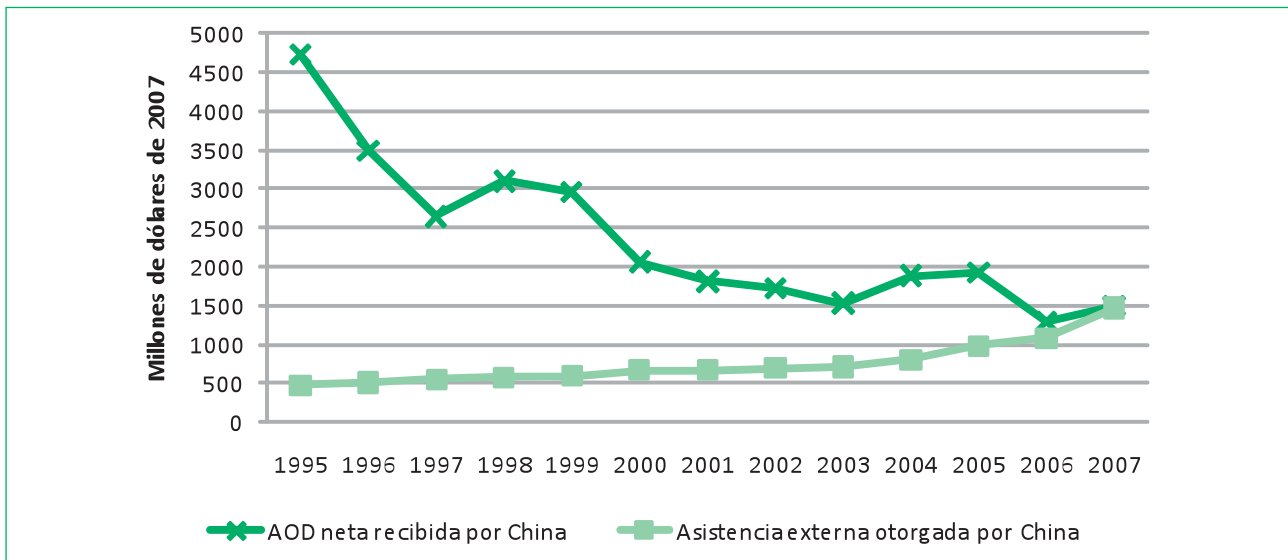
⁹ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

¹⁰ Datos OCDE

¹¹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid*. Transatlantic challenges, The German Marshall Fund of the United States, Washington

¹² Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

¹³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

Gráfico 1. Ayuda otorgada y recibida por China, 1995-2007

Fuente: elaboración propia¹⁵.

arquitectura institucional de la cooperación china. Fruto de esta nueva estructura, China se convierte en un donante emergente que ha ido incrementando de forma importante los fondos que dedica a asistencia externa, mientras la AOD neta que recibe ha disminuido desde su valor máximo alcanzado en 1995 (gráfico 1). Sin embargo, como se analizará en los siguientes epígrafes, la ayuda otorgada y recibida no son magnitudes comparables porque los criterios de cómputo del CAD y del gobierno chino no son coincidentes, con lo que no se puede afirmar con seguridad si China es un donante o un receptor neto¹⁴.

El sistema actual de cooperación conserva el principio del beneficio mutuo como principal seña de identidad, pero adaptándolo a la realidad actual. Mantiene el protagonismo de los Estados como interlocutores principales aunque abre la puerta a otros actores para llevar la presencia china a los países en desarrollo. Una presencia que debe ser multidimensional y que, por tanto, obliga a dichos actores a ampliar su abanico de acción, “combinando la ayuda exterior con la inversión y el comercio”¹⁶. Los siguientes epígrafes de este capítulo se centran en esta fase de la cooperación china iniciada en 1995.

¹⁴ Las cifras oficiales de asistencia externa de China podrían estar subestimando el esfuerzo real en materia de ayuda de acuerdo a los criterios del CAD para el cómputo de la AOD (véase el epígrafe 6), con lo que quizá China pudiera ser ya un donante neto, incluso con anterioridad a 2007.

¹⁵ Se han empleado las siguientes fuentes: para el gasto en asistencia externa: Kobayashi (2008) (datos de *Finance Year Book of China*) de 1995 a 2003; Brautigam (2008) de 2004 a 2006; *China Statistical Yearbook* para el dato de 2007; para la AOD recibida: OCDE; Las series han sido deflactadas con el índice *Consumer Price Index* de Estados Unidos (Bureau of Labour Statistics).

¹⁶ Zhang, Chixin, (1996). “The Foreign Aid Work Develops in the Course of the Reform.” *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*, 1996-97.

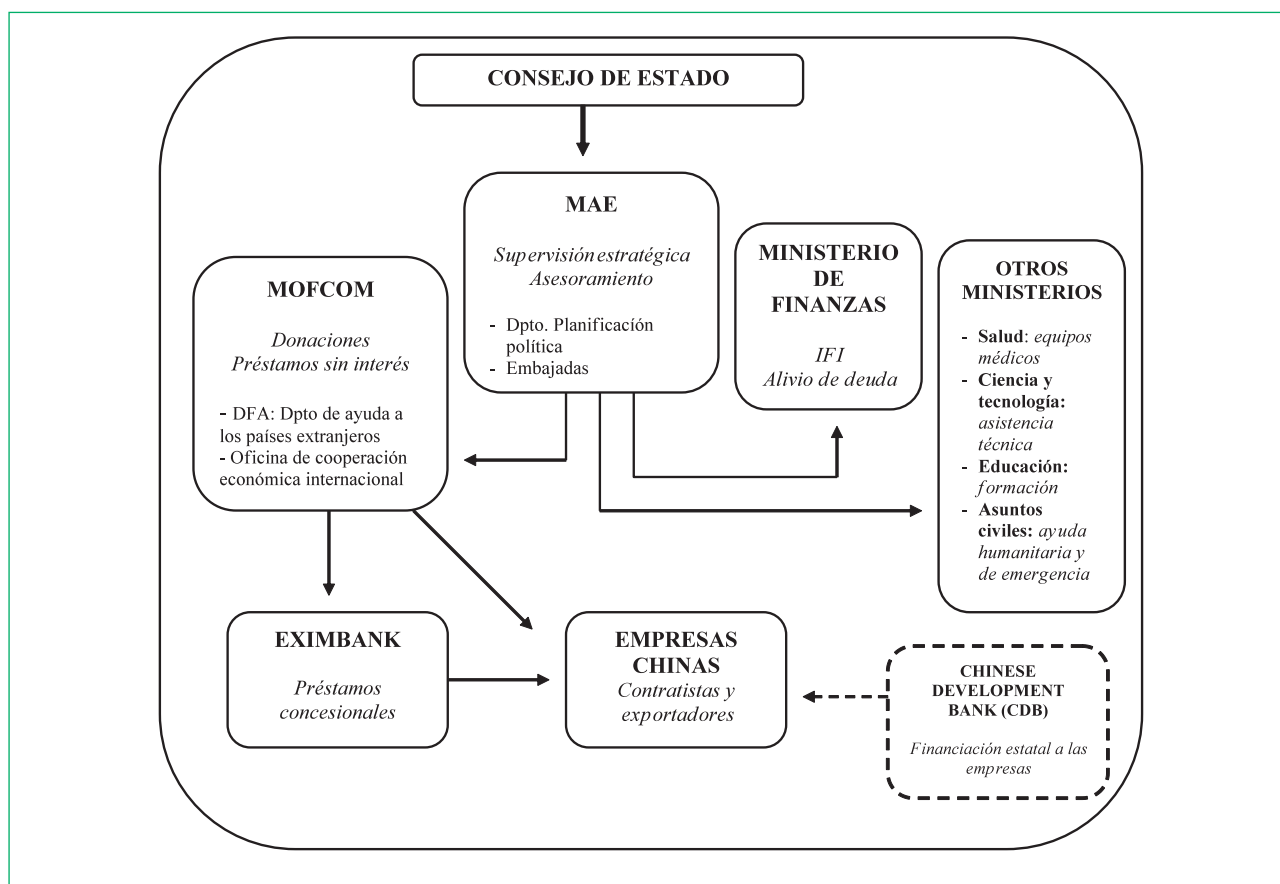
3. Marco institucional de la cooperación china

Dentro del ámbito del gobierno central, el Consejo de Estado es el máximo órgano ejecutivo de China y el responsable final de las decisiones en materia de cooperación (gráfico 2). Se estima que entre 15 y 23 ministerios y agencias tienen algún tipo de participación en esta política. Es

especialmente relevante el papel de los Ministerios de Comercio, de Asuntos Exteriores y de Finanzas, así como del banco estatal Eximbank y también, en menor medida, de otro banco estatal, el Chinese Development Bank¹⁷.

El Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM) es responsable del diseño de la política exterior de comercio, inversión y cooperación económica. Gestiona directa-

Gráfico 2. Principales actores de la política china de cooperación



Fuente: elaboración propia

¹⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington; Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

mente la ayuda en forma de donaciones y préstamos sin interés, y también coordina con Eximbank la ayuda en forma de préstamos concesionales. Las responsabilidades se reparten entre dos departamentos. Por un lado, el Departamento de Ayuda a los Países Extranjeros (DFA) es el encargado del diseño de las políticas de ayuda en las modalidades reseñadas, de la elaboración de las propuestas presupuestarias correspondientes y de la interlocución con los gobiernos de los países con los que se coopera. Por otro lado, la Oficina de Cooperación Económica Internacional se ocupa de todos los aspectos prácticos que implica la cooperación económica internacional, incluida la ayuda, como por ejemplo las licitaciones, la formación, el seguimiento y la evaluación.

El Ministerio de Asuntos Exteriores realiza una tarea más estratégica, supervisando las líneas maestras de la cooperación, ya que ésta se concibe como un área claramente inscrita en la política exterior. En el terreno, los diplomáticos chinos tienen un papel relevante a la hora de definir el volumen y modalidad de ayuda que cabe otorgar a cada país. El Departamento de Planificación Política establece las directrices con las que sus funcionarios asesoran en el día a día al personal del MOFCOM y de los bancos estatales de inversión respecto a sus tareas en la gestión de la ayuda.

El Ministerio de Finanzas se encarga de las operaciones de alivio de deuda y de las contribuciones a las instituciones multilaterales. Además, es quien tiene la responsabilidad de compilar y preparar los presupuestos de la ayuda, a partir de las previsiones de los diferentes ministerios con responsabilidades en la ejecución de actividades de

cooperación. El presupuesto anual es aprobado por el Congreso Nacional del Pueblo, máximo órgano legislativo de China.

El Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Eximbank) es de propiedad completamente estatal y fue creado en 1994 con el principal objetivo de ofrecer créditos para la exportación a empresas chinas. Desde 1995 juega un papel en la política china de ayuda, ya que mantiene un programa de créditos concesionales en coordinación con el DFA. Eximbank obtiene financiación de los mercados de capitales internos y externos y ofrece las condiciones de crédito concesional gracias al subsidio que le proporciona el gobierno chino con cargo al presupuesto de ayuda. Se trata de un actor que canaliza una gran parte de la ayuda china, aunque es difícil estimar exactamente su cuantía (véase el epígrafe 6)¹⁸.

El Banco Chino de Desarrollo (CDB) es también completamente estatal y su principal función es financiar a diferentes órganos dentro del gobierno chino. Apenas el 3% de su cartera está formada por préstamos en el exterior, nunca en términos concesionales sino como financiación ordinaria en buenas condiciones para promover la internacionalización de la empresa china. La aportación de CDB, aunque no computable como ayuda, le convierte en un actor relevante de la cooperación china, dado que en ocasiones se asocia con Eximbank para financiar determinados proyectos y también porque las empresas chinas a las que financia en condiciones preferenciales suelen estar involucradas simultáneamente en proyectos de ayuda.

Existen otros ministerios del gobierno chino con responsabilidad sobre la planificación y puesta en

¹⁸ La cartera de préstamos y créditos comprometidos por Eximbank era de 53.744 millones de dólares en 2008. Según la información más reciente disponible, en 2005 solamente el 2% de la cartera total (19356 millones de dólares) habría correspondido a préstamos concesionales, si se combina la información de Kobayashi (2008) con la que ofrece Eximbank en su informe de 2005. Brautigam (2008) ofrece una estimación para el peso del crédito concesional del 3% dentro de la actividad global de Eximbank.

práctica de determinadas modalidades de ayuda. Los más importantes son el Ministerio de Salud, que se encarga de los equipos médicos enviados al terreno; el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a cargo de la asistencia técnica; el Ministerio de Educación, responsable de la formación; y el Ministerio de Asuntos Civiles, que gestiona la Ayuda Humanitaria y de Emergencia.

Las provincias y municipalidades chinas también participan en la cooperación. En los años sesenta y setenta el gobierno asignaba a estas entidades determinadas responsabilidades en la canalización de la ayuda. Con las reformas de los años ochenta, las oficinas descentralizadas de ayuda fueron transformadas en corporaciones públicas y desde el gobierno central se animó a que fueran activas en la búsqueda de oportunidades de negocio en el exterior, ofreciendo servicios de consultoría, asesoramiento y ejecución de proyectos. De esa actividad descentralizada nació, en parte, la importante presencia privada china que existe actualmente en África¹⁹.

El resultado final del trabajo que realiza este variado conjunto de actores es relativamente compacto y consistente. Kobayashi deduce, a partir de entrevistas con expertos y funcionarios públicos, que existe una voluntad de coordinación entre los numerosos agentes implicados en la provisión de ayuda, que se plasmaría en diferentes mecanismos de coordinación y comunicación interdepartamentales²⁰.

4. Marco estratégico

Objetivos y principios fundamentales

Se puede considerar que el mutuo beneficio es hoy en día el principio básico que orienta la cooperación china. Era ya uno de los Ocho Principios que Enlai formuló en 1964, principios que siguen vigentes actualmente, como demuestra el hecho de que fuentes oficiales de la propia China perciben el rumbo que su cooperación desde 1995 como “una aplicación concreta de estos Ocho Principios a la actual coyuntura”²¹.

El discurso de MOFCOM plantea la cooperación como una actividad *win-win* para China y el país receptor, surgida del hecho de que “China es un miembro de los países en desarrollo, y su ayuda [a otros países en desarrollo] supone una colaboración entre amigos en situación de pobreza”²². En consonancia con este enfoque de búsqueda del beneficio mutuo cabe identificar dos objetivos²³. El primero responde al interés de la propia China y consiste en garantizar la seguridad económica del país; el segundo se relaciona con los intereses del país receptor a través de la promoción de su desarrollo económico.

China otorga ayuda a demanda del país receptor, lo cual parecería indicar que el interés de éste tiene relevancia en la negociación para la concesión de ayuda²⁴. Sin embargo, sin negar lo anterior, que concuerda con la visión oficial de la

¹⁹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

²⁰ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

²¹ Zhang, Chixin, (1996). “The Foreign Aid Work Develops in the Course of the Reform.” *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*, 1996-97.

²² Wang, Hanjiang (2004). “China's Aid to Foreign Countries in 2003”, *China Commerce Yearbook 2005*.

²³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

²⁴ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

cooperación como una actividad *win-win*, parece necesario poner un mayor acento en la promoción de los intereses de la propia China si se quiere tener una visión más equilibrada de su cooperación. Tanto el discurso oficial como las experiencias prácticas indican que el objetivo del beneficiar al país receptor está presente, pero siempre que sea funcional al objetivo del beneficio chino y esté subordinado a éste.

Así pues, el objetivo principal de la ayuda china parece ser garantizar la seguridad económica del país. Éste es el propósito que da título al *Undécimo Plan Quinquenal* (2006-2010), la principal referencia en materia de planificación estratégica de China en todos los ámbitos. En él se establece el propósito explícito de incrementar la ayuda a otros países en desarrollo como una forma de colaborar con la estrategia conocida como *going global*. Esta estrategia, enunciada por primera vez en el *Décimo Plan Quinquenal* (2001-2005) pero aún plenamente vigente, se concibe para asegurar el suministro energético y de recursos, así como para ampliar el mercado para las empresas chinas. Se pretendería, por tanto, asegurar que el proceso de desarrollo económico chino no se vea amenazado por la escasez de materias primas o de suministro energético, ni por la ausencia de la demanda necesaria para dar salida a los bienes y servicios producidos.

El fomento de la inversión en otros países es sin duda un elemento esencial de la estrategia *going global* y la ayuda se concibe como un instrumento fuertemente relacionado con dicha inversión, en un doble sentido. En primer lugar, inversión y ayuda forman parte de una única agenda de relaciones económicas entre China y los países en desarrollo. Así se pone de manifiesto en los acuerdos que se alcanzan, por ejemplo, en el marco de las cumbres del Foro de Cooperación China-África, donde los compromisos de cooperación económica y de cooperación al desarrollo ocupan

capítulos consecutivos del mismo documento. Más aún, la ayuda no está simplemente vinculada a la inversión, sino que parece estar subordinada a ella, como denota el hecho de que el DFA, con la responsabilidad de gestionar la asistencia externa, pertenezca al MOFCOM. Así, la asistencia externa es únicamente uno de los resortes con que cuenta MOFCOM para llevar a cabo las políticas comercial e inversora de China. En segundo lugar, también desde un punto de vista operativo existe una clara conexión entre inversión y ayuda, ya que los actores presentes en los dos ámbitos son los mismos, tanto en la planificación (MOFCOM), como en la puesta en práctica de las actividades (Eximbank y empresas estatales chinas contratistas).

El segundo objetivo de la ayuda es contribuir a un desarrollo autosuficiente de los países con los que se coopera. Este segundo objetivo no sólo estaría subordinado al primero, sino que es sin duda instrumental para su consecución, ya que China necesita mantener relaciones estables y seguras con determinados países interesantes desde el punto de vista del acceso a recursos y mercados. Ello se ve sin duda favorecido desde el momento en que los países receptores perciben que logran un beneficio real al establecer vínculos bilaterales con China. A esa percepción positiva de la presencia china pretende contribuir la ayuda, generando beneficios objetivos para el país receptor.

Cabe destacar, por último, que el objetivo del aislamiento diplomático de Taiwán permanece vigente, ya que la ruptura de relaciones con la isla sigue siendo un requisito que China impone para la firma de acuerdos de cooperación. No obstante, esta cuestión ya no es el único, ni acaso el más destacado, de los motivos que tiene China para otorgar ayuda. Lo fue en gran medida en los años sesenta, en los que ganar apoyos internacionales era imprescindible para lograr el ingreso en las

Naciones Unidas. Pero actualmente el esfuerzo chino en materia de asistencia externa pretende ser funcional a una política exterior que trata especialmente de asegurar tanto el acceso a recursos naturales como la apertura de nuevos mercados a fin de poder mantener el ritmo productivo de la economía china y potenciar el empresariado nacional²⁵.

La visión estratégica

La estrategia china de cooperación presenta tres dimensiones diferenciadas que articulan un enfoque adecuado para lograr la consecución de los dos objetivos primordiales antes detallados. La primera dimensión se relaciona con el aseguramiento de suministros y la internacionalización de la empresa china. La segunda con la promoción de un desarrollo autosuficiente de los países con los que se coopera. Por último, la tercera dimensión alude a los apoyos y la aceptación que China necesita lograr tanto en los países con los que coopera como en el contexto internacional y dentro de la propia China.

En cuanto a la primera dimensión, el aseguramiento en el suministro de recursos tiene lugar mediante una de las siguientes dos vías. En la mayor parte de los casos existe entre China y el país receptor un marco de relaciones económicas más amplio, dentro del cual la ayuda es solamente uno de los elementos presentes, que sin duda colabora a crear un clima especialmente favorable

para la inversión de empresas chinas en el sector extractivo. Existe una segunda alternativa, y es la de que los recursos (o los derechos de explotación de los mismos) sean la devolución en especie de la ayuda reembolsable otorgada en forma de bienes materiales, infraestructuras o cooperación técnica. No obstante, esta segunda opción, de acuerdo a la evidencia existente, es bastante excepcional²⁶. El acceso a recursos como método de repago sería relativamente habitual en el caso de las inversiones chinas pero no en el ámbito de la ayuda.

Por otra parte, también relacionado con el objetivo primordial de la cooperación, se garantiza el refuerzo del tejido empresarial e industrial chino y la promoción de su expansión exterior desde el momento en que la ayuda otorgada está completamente ligada a la participación de empresas chinas como contratistas o exportadoras o de expertos chinos en el caso de la cooperación técnica. Adicionalmente, esta promoción de la internacionalización del propio empresariado tiene también beneficios fiscales para el gobierno, porque las empresas adjudicatarias de los proyectos de cooperación pagarán impuestos en última instancia al propio gobierno chino que las ha financiado. En suma, el enfoque estratégico de la cooperación es plenamente funcional a la consecución del objetivo primordial que ésta se propone²⁷.

La segunda dimensión estratégica alude al planteamiento que propone China a los países con los

²⁵ En palabras del Director General del Departamento de Ayuda a Países Extranjeros: “los contextos interno y externo en los que se encuadraba nuestra ayuda extranjera habían cambiado decisivamente (...) la antigua cooperación llevada a cabo únicamente entre los gobiernos ya no era válida para afrontar los grandes cambios del sistema económico de los países en desarrollo” (Zhang, 1996:69).

²⁶ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

²⁷ Así se manifiesta explícitamente en el informe de 2006 de Eximbank: “Eximbank ha apoyado (...) proyectos de infraestructura en (...) países en desarrollo, cubriendo sectores como transporte, telecomunicaciones y energía, para mejorar el clima de inversión. Al mismo tiempo, el programa de préstamos concesionales del gobierno chino ha apoyado la exportación de productos (...) y ha facilitado la entrada de las empresas chinas en los mercados de los países en desarrollo” (Banco de Exportaciones e Importaciones de China, 2006:21).

que coopera para promover un desarrollo autosuficiente: explotación de los recursos propios con los que cuenta el país para poder sustentar un proceso de acumulación de capital en el que sean protagonistas la mano de obra local y la industria²⁸. Así, China plantea acciones de cooperación con un fuerte componente de infraestructuras y capital físico, intervenciones que parecen estar guiadas de forma importante por la demanda del receptor, que es quien propone los proyectos al gobierno chino. Existe un contraste claro con el enfoque actual de la cooperación de los donantes tradicionales, cuya agenda se orienta en mayor medida hacia ámbitos como la lucha contra la pobreza –con los ODM como guía– la promoción del buen gobierno y el fortalecimiento de capacidades en el país receptor.

En cierta forma, China no hace sino exportar un modelo de desarrollo con bastantes similitudes respecto al que ella misma siguió en su momento, sobre todo a raíz de que cesara en 1960 la ayuda que recibía de la antigua Unión Soviética. A partir de ese momento, China rechazó durante 20 años la ayuda internacional y siguió un proceso paulatino de crecimiento confiando de forma primordial en sus propias capacidades y recursos. Adicionalmente, no se estaría exportando tan sólo un modelo de desarrollo. Incluso desde un punto de vista más operativo, el enfoque de China de la cooperación y la inversión también se inspiraría en cierta forma en su propia relación con Japón a finales de los setenta y durante los ochenta, una relación análoga en algunos aspectos a la que ahora mantiene China con países africanos ricos en recursos –China importaba bienes de capital y tecnología

de Japón a cambio de otorgarle acceso a recursos naturales– y que permite entender mejor su relación actual con algunos de los países con los que coopera²⁹. China cree firmemente que este enfoque es el más efectivo y que su propia experiencia de las tres últimas décadas le convierte en un actor especialmente legítimo para promoverlo en otros países.

La tercera dimensión estratégica alude a la aceptación que China trata de lograr por parte de los países receptores, de la comunidad de donantes y de la propia ciudadanía china. La ayuda debe suponer, desde el punto de vista político, una contrapartida que China ofrece al gobierno local para disfrutar de un acceso seguro y preferente a los recursos que necesita. Pero, además, la ayuda debe también lograr que la ciudadanía del país receptor acepte la actividad inversora china y la perciba como positiva. Ante las reticencias que pueden crear la llegada de trabajadores chinos, la entrada de productos chinos en los mercados locales y la salida de recursos naturales del país (sea como rendimientos inversores o como repago de la ayuda), la cooperación china pretende favorecer proyectos e iniciativas con gran aceptación y visibilidad entre la población, como hospitales, escuelas o centros de tecnificación agrícola. De hecho, para acentuar este efecto tuvo lugar un cambio estratégico en 2007 según el cual se establecía la prioridad de los proyectos mencionados (de uso habitual por parte de la población) por encima de otros más simbólicos que recibían atención preferente anteriormente, como podían ser la construcción de centros de convenciones o la rehabilitación de edificios his-

²⁸ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

²⁹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington
DFA - MOFCOM (2007). "Basic State of China's External Assistance 2006" (Chinese Only) <http://jjhzj.mofcom.gov.cn/aarticle/g/200701/20070104316858.html>

³⁰ DFA - MOFCOM (2007). "Basic State of China's External Assistance 2006" (Chinese Only) <http://jjhzj.mofcom.gov.cn/aarticle/g/200701/20070104316858.html>.

tóricos³⁰. China tiene a África como principal destinatario de su inversión exterior, y todo parece indicar que es también en África donde más cooperación realiza y donde aplica los mayores esfuerzos para mejorar el entendimiento con sus socios. En ese sentido cabe interpretar iniciativas como el Fondo de Cooperación China-África (véase el epígrafe 5).

La cooperación debe ser también aceptable para la comunidad internacional de donantes. De nuevo, en virtud de su necesidad de mantener relaciones estables y sólidas con los países en los que está presente, China necesita “demostrar una imagen de gran potencia que actúa responsablemente³¹. En ese contexto cabe interpretar los paulatinos esfuerzos de China por mejorar la transparencia y calidad de la información que el gobierno publica respecto a las actividades de ayuda, o el papel de mediador jugado en febrero de 2007 con Sudán, a raíz del conflicto en Darfur y de las críticas recibidas por mantener relaciones con el gobierno sudanés sin imponer condiciones de ningún tipo en términos de respeto a los Derechos Humanos³².

Por último, la estrategia de cooperación china persigue ser aceptada internamente. Aunque tradicionalmente se buscó esta aceptación evitando la difusión de información respecto a las actividades de cooperación, esto parece estar cambiando, como demuestra el hecho de que el *Undécimo Plan Quinquenal* (2006-2010) es el primero que hace referencia explícita a la ayuda exterior. Según Kobayashi (2008), este cambio podría deberse a que la política de ayuda, y su papel dentro de la estrategia que pretende garantizar la continuidad del crecimiento económico, estaría lo suficientemente madura como para poder empe-

zar a ser explicada de forma más abierta a la ciudadanía.

Compromisos explícitos en materia de ayuda

China no explicita de forma clara sus compromisos en materia de ayuda. Los objetivos básicos están expresados, como se ha visto, en los Planes Quinquenales. Más allá de eso, y para la cooperación con África, existen compromisos concretos en las declaraciones políticas elaboradas en las sucesivas cumbres del Foro de Cooperación China-África (véase el epígrafe 5), en los años 2000, 2003, 2006 y 2009. La declaración que surgió de la cumbre de 2009 de Sharm el Sheik incorpora por primera vez, junto a epígrafes dedicados a cooperación económica, política y cultural, un apartado dedicado en exclusiva a la cooperación en el ámbito del desarrollo. Las líneas de actuación que se contemplan y los compromisos más relevantes en cada una de ellas son los siguientes, siempre referidos al periodo 2010-2012:

- Alivio de deuda: cancelar la deuda correspondiente a préstamos sin interés que vencen a final de 2009 para países altamente endeudados y PMA de África.
- Desarrollo de Recursos Humanos: formar a 20.000 profesionales de diversos sectores.
- Educación: ofrecer 5.500 becas por año a estudiantes africanos; admitir a 200 profesionales africanos en programas de educación superior en administración pública; potenciar el desarrollo de los Institutos Confucianos.
- Cooperación científica: poner en marcha 100 iniciativas conjuntas de investigación e invitar a 100 doctores africanos a llevar a cabo actividades de investigación en China.

³¹ Wang, Hanjiang (2004). “China’s Aid to Foreign Countries in 2003”, *China Commerce Yearbook* 2005.

³² Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China’s Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

- Reducción de la pobreza: transmitir la experiencia china en este ámbito a través de seminarios y formaciones.
- Salud: dotar de material por valor de 500 millones de yuanes (3.415 millones de dólares) a los 30 hospitales y 30 centros de tratamiento de malaria construidos por China en los últimos 3 años; colaborar en la formación de 3.000 médicos y enfermeras y continuar con el envío de equipos médicos a trabajar sobre el terreno.
- Cambio climático y protección medioambiental: colaboración en el establecimiento de iniciativas de producción de energías limpias e investigación en el área medioambiental.
- Prevención de desastres: formación en técnicas de respuesta ante catástrofes.
- Turismo: promoción de África y China como destinos turísticos.

Como se refleja en esta relación de compromisos, la cooperación en el ámbito del desarrollo incluye, junto a actividades que podrían computarse como ayuda al desarrollo, otras acciones de cooperación que representan un estrechamiento de los lazos de China y el país receptor, como pueden ser la difusión de la cultura china a través de los Institutos Confucianos o la promoción del turismo entre los dos países.

5. Modalidades de ayuda

China otorga su ayuda principalmente mediante la vía bilateral, aunque una parte menor de los fondos se canaliza de forma multilateral y también se han impulsado iniciativas de tipo específicamente regional. Este epígrafe se dedica a presentar algunas cifras básicas, así como las principales formas de articulación de estas modalidades y los diferentes actores implicados en ellas.

5.1. Ayuda bilateral

Varios rasgos caracterizan a la ayuda bilateral china. En primer lugar, se trata de una ayuda articulada a partir de relaciones mantenidas entre gobiernos: siempre es el gobierno del país receptor el que llega a un acuerdo con el gobierno chino, o como mínimo quien, en su caso, refrenda el acuerdo firmado entre alguna entidad del país y China. Además, no existe participación de la sociedad civil, ni del país receptor ni de China.

En segundo lugar, se trata de una ayuda fuertemente ligada. En el caso de actividades en el sector de la construcción, la puesta en práctica de los proyectos corre siempre a cargo de empresas chinas, que concurren a las licitaciones del gobierno y son las encargadas de aportar como mínimo el 50% de los bienes y servicios necesarios para la consecución del proyecto, incluyendo mano de obra, equipo, tecnología, capital, bienes y formación. En el caso de la cooperación técnica, es el gobierno el que aporta el personal cualificado que lleva a cabo los proyectos.

En tercer lugar, la única condición a la que se supedita la concesión de ayuda bilateral es el reconocimiento de que existe “una sola China”, lo que exige la ruptura de relaciones diplomáticas con Taiwán. No hay condicionalidad alguna relacionada con la política interna del receptor, sus políticas macroeconómicas, su desempeño institucional, la lucha contra la corrupción o la transparencia con la que actúa.

La ayuda bilateral se ejecuta fundamentalmente mediante donaciones, préstamos –ya sea sin interés o concesionales– y alivio de deuda. En lo que se refiere a las donaciones, son ampliamente utilizadas por China, siempre bajo la responsabilidad del MOFCOM, y suele adoptar dos formas. La primera consiste en proyectos que se financian íntegramente mediante donación, como puedan ser la ayuda humanitaria, los equipos médicos

sobre el terreno, las becas para estudiantes de países en desarrollo, la formación de profesionales o los programas de voluntariado. En algún caso hay proyectos en el ámbito de la construcción que son igualmente donados de forma íntegra y se centran en infraestructuras públicas como escuelas, hospitales o viviendas de bajo precio. La segunda modalidad incluye un elemento concreto de donación en un proyecto más amplio financiado mediante otro mecanismo, por ejemplo un préstamo. En estos casos, el elemento de donación suele ir destinado a aportaciones materiales o a alguna de las actividades señaladas más arriba. Por ejemplo, los materiales en un proyecto constructivo o el componente de cooperación técnica de un proyecto de tecnificación agrícola son habitualmente en forma de donación, aunque se inscriban en un proyecto que no es una donación en su totalidad.

Los préstamos sin interés también son responsabilidad del MOFCOM. Antes de la reforma del sistema chino de ayuda, a mediados de la década de los noventa, el préstamo sin interés era la única alternativa a la donación. A pesar de la introducción en 1995 del préstamo concesional, siguió vigente el préstamo sin interés pero con una utilización menor. Se caracteriza por tener unas condiciones muy ventajosas para el prestatario: repago en veinte o treinta años con periodo de carencia de quince años, siendo ambos periodos ampliables. Se permite la reestructuración de la deuda, el cambio negociado a una donación, o

el repago en especie a petición del prestatario³³.

Los préstamos concesionales son un instrumento de gran importancia para la cooperación china, aunque resulta difícil estimar adecuadamente su volumen (véase el epígrafe 6)³⁴. El gobierno chino controla este instrumento a través de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Finanzas y del MOFCOM³⁵. Este último es el responsable de formular la política de préstamo concesional, así como de firmar el acuerdo de concesión del crédito por parte de China, siempre en el marco de las directrices que marca el Departamento de Planificación Política del Ministerio de Asuntos Exteriores. Eximbank, con la supervisión cercana del MOFCOM, tiene responsabilidad en la identificación de los proyectos que reciben financiación, la firma del préstamo, el desembolso del mismo, el seguimiento de las operaciones y la posterior recepción del principal y de los intereses (Kobayashi, 2008). Eximbank también realiza una evaluación ex post de algunos de los proyectos financiados de esta forma.

El objetivo del programa de créditos concesionales es doble³⁶. Por una parte, financiar proyectos manufactureros, de construcción de infraestructuras o de bienestar social, que generen prometedores rendimientos económicos o destacables beneficios sociales. Por otra parte, permitir que empresas chinas suministren servicios o bienes de cualquier tipo, como tecnología y electrónica, a los países prestatarios³⁷.

³³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

³⁴ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

³⁵ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2010). *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/businessarticle/activities/loan/200905/9398_1.html

³⁶ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2010). *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/businessarticle/activities/loan/200905/9398_1.html

³⁷ La petición de este tipo de préstamos es realizada por el gobierno del país receptor al gobierno chino, que decide sobre la concesión del mismo tras un proceso de valoración en coordinación con Eximbank (Banco de Exportaciones e Importaciones de China, 2010)..

Varios son los requisitos establecidos para la concesión de un préstamo concesional³⁸. Primero, el proyecto al que se destina el préstamo debe ser aprobado por ambos gobiernos. Segundo, el Estado receptor debe tener lazos diplomáticos con China, una relativa estabilidad política y económica y una suficiente capacidad de endeudamiento. Tercero, el proyecto debe ser técnicamente factible y ofrecer perspectivas de rendimiento económico. Cuarto, el proyecto debe ofrecer beneficios sociales. Quinto, el contratista o exportador, si lo hay, debe ser chino. Sexto, como mínimo el 50% de los bienes (equipamiento, material y tecnología) y servicios necesarios para el proyecto serán proporcionados por China. Las empresas del país receptor pueden ser contratistas si forman una empresa conjunta con una compañía china. Y, séptimo, las necesidades locales de fondos, personal y materiales deben estar garantizadas por anticipado por parte del prestatario.

En los casos en los que hay una empresa contratista —que son la mayoría—, una vez que los dos gobiernos han firmado el acuerdo de concesión del préstamo y se ponen en marcha las actividades, el gobierno chino desembolsa paulatinamente los fondos a la empresa siempre que el gobierno prestatario informe positivamente de los avances que experimenta el proyecto. Por tanto, los fondos concedidos no pasan en ningún momento por las manos del gobierno receptor.

Por último, junto a donaciones y préstamos, entre los instrumentos de la ayuda bilateral china destacan las operaciones de alivio de deuda, cuya gestión es responsabilidad del Ministerio de

Finanzas. China ha realizado cancelaciones de deuda a países africanos altamente endeudados que se encuentran entre los más pobres del mundo. En este sentido su política es análoga a la seguida por los países de la OCDE en el marco de las iniciativas HIPC. La diferencia se encuentra en el hecho de que China no establece apenas condiciones de tipo económico o de desempeño gubernamental a cambio del alivio de deuda³⁹.

5.2. Ayuda Multilateral

Los fondos de ayuda que China canaliza a través de organismos multilaterales, cuya gestión se realiza desde el Ministerio de Finanzas, no han alcanzado cifras muy elevadas⁴⁰. Desde el año 1998 estos fondos han supuesto volúmenes anuales entre 2,5 millones de dólares y 8 millones de dólares, registrándose tan sólo dos excepciones: en 2005 se alcanzaron los 35 millones de dólares, y en 2008 se llegó a los 194 millones de dólares como resultado de las reposiciones trienales al Banco Mundial, al Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y al Banco Asiático de Desarrollo (BAAsD).

En lo que se refiere a los bancos multilaterales de desarrollo, cabe destacar el vínculo especialmente importante de China con el BAfD, al que pertenece desde 1985⁴¹. Este organismo ha sido hasta ahora el principal receptor de la cooperación multilateral china, recibiendo 121 millones de dólares en el periodo 2000-2009 (gráfico 3). Aparte de las aportaciones que realiza periódicamente a esta institución, China acogió en 2007 la 42ª reunión de directivos del Banco, en Shanghai.

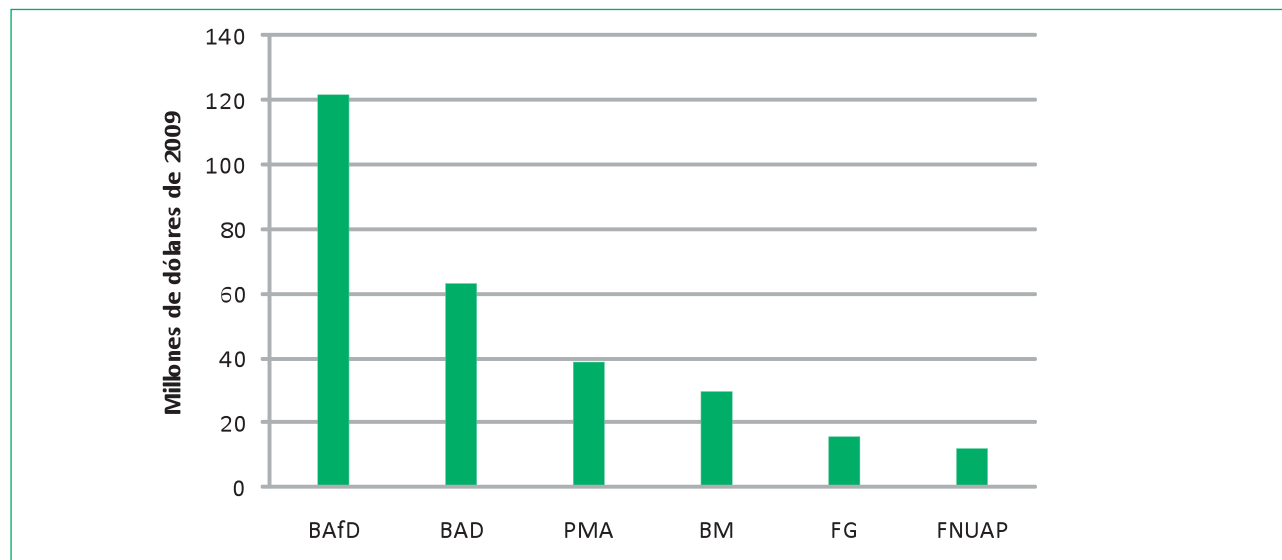
³⁸ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2010). *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/businessarticle/activities/loan/200905/9398_1.html

³⁹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁴⁰ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁴¹ La participación de China en el capital de Banco Africano de Desarrollo es del 1,126%, la decimotercera en importancia entre los 24 miembros no africanos.

Gráfico 3. Principales receptores multilaterales de la ayuda china, 1998-2009



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BM; BAfD; BAsD; PMA; Fondo Global contra el Sida, la malaria y la tuberculosis; y FNUAP. Datos deflactados con el *Consumer Price Index* de Estados Unidos (Bureau of Labour Statistics).

Asimismo, China pertenece al BAsD desde 1986, al que realiza aportaciones suplementarias desde 2005, y que se erige en el segundo organismo receptor de la cooperación multilateral china, recibiendo 62,8 millones de dólares en el periodo 2000-2009⁴². Por su parte, el Banco Mundial también es socio de la cooperación multilateral china, registrándose en 2008 la primera —y única hasta el momento— aportación a la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA)⁴³.

Junto a ello, China colabora con los organismos de Naciones Unidas. Destacan las aportaciones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) —38,7 millones de dólares 1998 y 2009— y al Fondo de

Naciones Unidas para Población (FNUAP) (11,7 millones de dólares). Además, desde 2009, en el marco del Fondo de Cooperación China-África, existe el compromiso de aportar 30 millones de dólares a la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para impulsar la creación de un fondo de apoyo a iniciativas de cooperación Sur-Sur en las que esté involucrada China y que se relacionen con el Programa de Seguridad Alimentaria de este organismo⁴⁴.

Aunque de menor cuantía, China realiza también contribuciones al Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), al Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización

⁴² La participación de China en el capital de Banco Asiático de Desarrollo es del 6,43% del capital, solo por detrás de Estados Unidos y Japón.

⁴³ La participación de China en el capital de Banco Mundial es del 2,85%, similar a la de países como Canadá, India, Italia, Rusia y Arabia Saudí.

⁴⁴ FOCAC (2009). FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION SHARM EL SHEIKH ACTION PLAN(2010-2012), accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjbjhy/hywj/t626387.htm>

(UNCDF) y al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Por último, ha contribuido al Fondo Global contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis con un monto global de 15,3 millones de dólares entre 2002 y 2009.

5.3. Cooperación regional

De forma coherente con la estrategia *going global* enunciada en el *Décimo Plan Quinquenal* (2001-2005), China ha promovido a lo largo de la última década la creación de diferentes foros regionales, dedicados a tratar de forma integral las relaciones entre cada grupo de países y China, incluyendo aspectos como inversión, comercio, seguridad, cooperación institucional, relaciones internacionales y ayuda. En concreto, se ha conformado el Foro de Cooperación China-África (2002), el Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe (2003), el Foro de Cooperación Económica y Comercial entre China y Países de Habla Portuguesa (2003), el Foro de Cooperación entre China y los Estados Árabes (2004) y, por último, el Foro de Cooperación Económica China-Islas del Pacífico (2006).

El más activo de estos foros es sin duda el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), cuya existencia es anterior a la estrategia *going global*, y que supone una cierta institucionalización de una relación que se ha ido asentando progresivamente desde la década de los sesenta y que hoy está muy consolidada⁴⁵. El FOCAC organiza cumbres que reúnen a sus Estados miembros, que

son 49 países africanos —todos los del continente excepto Burkina Faso, Swazilandia, Gambia y Santo Tomé— y China. Se constituyó durante la *I Conferencia Interministerial de Beijing* (2000) y desde entonces se reúne cada tres años, de forma alternativa en China y África.

Estos foros son aprovechados por China para anunciar sus compromisos en todas las áreas, incluyendo la ayuda, para los siguientes tres años⁴⁶. Así, durante la *III Conferencia Interministerial del Foro de Cooperación China-África* celebrada en Beijing (2006), se creó el Fondo para el Desarrollo China-África, una línea de crédito de 5.000 millones de dólares para que inversores chinos, o inversores africanos asociados con chinos, adquirieran acciones de empresas africanas agrícolas, industriales, mineras, manufactureras y de infraestructuras (FOCAC, 2006). Tres años después, en la cumbre del FOCAC de 2009, China estableció el compromiso de incrementar este fondo en 3.000 millones de dólares adicionales (FOCAC, 2009).

6. La ayuda china en cifras

Resulta difícil determinar el volumen total de fondos que China destina a actividades que el CAD de la OCDE computaría como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Existe poca información oficial publicada y la que hay presenta importantes problemas de fragmentación. Las cifras integran, sin desagregación posible, conceptos de gasto que

⁴⁵ En 1960 sólo cinco países africanos tenían relaciones diplomáticas con China y únicamente con Guinea existían acuerdos de cooperación económica. En 2007, únicamente tres países africanos no tenían relaciones diplomáticas con China y de los 49 restantes, 41 eran receptores de proyectos de cooperación económica o técnica (Brautigam, 2008).

⁴⁶ FOCAC (2000). *Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development*, disponible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dyjbzjhy/DOC12009/t606797.htm>; FOCAC (2003). *Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan*, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dejbzjhy/DOC22009/t606801.htm>; FOCAC (2006). *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2007-2009)*, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dscbzjhy/DOC32009/t280369.htm>; FOCAC (2009). *FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION SHARM EL SHEIKH ACTION PLAN(2010-2012)*, accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjbzjhy/hywj/t626387.htm>

no computarían como AOD para el CAD (por ejemplo donaciones para bienes militares) a la vez que excluyen otros que sí serían contabilizados como tal (por ejemplo el principal de un préstamo concesional).

En el presente epígrafe se analiza el volumen agregado de la ayuda china durante los últimos 15 años. Se presentan, en primer lugar, las cifras oficiales y se analizan las diferencias entre los criterios de cómputo que utiliza China y los que utiliza el CAD. A continuación se discute la magnitud de los conceptos de gasto en los que hay divergencia de criterios y se analizan también los errores de sobreestimación que en ocasiones aparecen a la hora de medir la ayuda china. Por último, se presenta un análisis de la ayuda china por sectores y regiones geográficas.

6.1. Evolución de la ayuda china

Los datos oficiales existentes provienen del Gasto en Asistencia Externa que el gobierno chino publica anualmente desde 1993 en el *Finance Year Book of China* (cuadro 2). Son éstas las cifras que toma en consideración gran parte de la literatura existente al respecto⁴⁷.

Tomando estas cifras se aprecia una evolución claramente ascendente, aunque con un volumen de ayuda máximo que no alcanza los 1.500 millones de dólares. Esto significa que en 2007, en una virtual comparación con los donantes del CAD, China se situaría en decimoséptima posición en

términos absolutos y en el último lugar en términos relativos, al dedicar el 0,04% de su RNB a “asistencia externa” (cuadro 3).

No existen cifras oficiales desagregadas de la asistencia externa, pero una publicación explicativa del Ministerio de Finanzas sobre los presupuestos de China ayuda a clarificar los conceptos que se incluyen en ella, y que pueden ser agrupados de la siguiente forma⁴⁸:

- Donaciones: en especie (equipamientos, mercancías y material militar) o en efectivo.
- Préstamos sin interés: todo el principal del préstamo.
- Préstamos concesionales: solamente el elemento de subvención que proporciona el gobierno a la tasa de interés⁴⁹.
- Cooperación técnica: sueldos de expertos en cualquier área y administradores enviados a trabajar a países receptores para supervisar y administrar la ejecución de los proyectos.
- Equipos médicos: sueldos de los profesionales enviados al terreno.
- Formación: gastos de formación de profesionales de los países en desarrollo que se forman en China.

En comparación con los conceptos que computan como AOD para el CAD, no se incluyen en el caso chino la ayuda multilateral, el principal de los préstamos concesionales, el alivio de deuda ni las becas ofrecidas a estudiantes extranjeros. En

⁴⁷ Qi, G. (2007). *China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend*, presented at University of Oxford/Cornell University Conference “New Directions in Development Assistance”, 11-12 June 2007; Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington; Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁴⁸ Ministerio de Finanzas de China (1998). *Measures on Budget Management of Foreign Aid*, publicado el 24 de junio de 1998; Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁴⁹ Los donantes del CAD, a diferencia de China, contabilizan como AOD todo el principal del préstamo, cuando las condiciones de éste tienen el grado de concesionalidad exigido.

Cuadro 2. Gasto en asistencia externa del gobierno chino, 1995-2007

Año	Gasto Total Asistencia Externa (millones de USD de 2007)	Renta Nacional Bruta de China (miles de millones USD de 2007)	Gasto Total Asistencia Externa (% sobre la Renta Nacional Bruta)
1995	472	972	0,05%
1996	511	1.112	0,05%
1997	553	1.212	0,05%
1998	571	1.212	0,04%
1999	590	1.330	0,04%
2000	667	1.425	0,05%
2001	666	1.529	0,04%
2002	696	1.658	0,04%
2003	711	1.840	0,04%
2004	806	2.116	0,04%
2005	983	2.385	0,04%
2006	1.080	2.750	0,04%
2007	1.467	3.306	0,04%

Fuente: elaboración propia⁵⁰

⁵⁰ Datos obtenidos a partir de las siguientes fuentes: gastos de asistencia externa: Kobayashi (2008) (datos de Finance Year Book of China) de 1995 a 2003; Brautigam (2008) de 2004 a 2006; *China Statistical Yearbook* para el dato de 2007; Renta Nacional Bruta a partir de *China Statistical Yearbook*; Series deflactadas con el índice *Consumer Price Index* de Estados Unidos (Bureau of Labour Statistics)

sentido contrario, el gasto militar es computado por China como asistencia mientras el CAD no lo computa como AOD. Las cifras de cooperación multilateral ya se han discutido en el epígrafe 5.2,

con lo que ahora restaría estimar, en la medida de lo posible, el volumen de fondos que China dedica a cada uno de los otros ámbitos en los que sus criterios de cómputo difieren de los del CAD.

Cuadro 3. China entre los donantes del CAD, 2007*

	AOD (millones de dólares)	% AOD/RNB
Estados Unidos	21.787	0,16
Alemania	12.291	0,37
Francia	9.884	0,38
Reino Unido	9.849	0,35
Japón	7.679	0,17
Holanda	6.224	0,81
España	5.140	0,37
Suecia	4.339	0,93
Canadá	4.080	0,29
Italia	3.971	0,19
Noruega	3.728	0,95
Australia	2.669	0,32
Dinamarca	2.562	0,81
Bélgica	1.951	0,43
Austria	1.808	0,5
Suiza	1.685	0,38
China*	1.467	0,04
Irlanda	1.192	0,55
Finlandia	981	0,39
Grecia	501	0,16
Portugal	471	0,22
Luxemburgo	376	0,92
Nueva Zelanda	320	0,27
Islandia	48	0,27

*Las cifras de China corresponden a su gasto en asistencia externa

Fuentes: OCDE, *China Statistical Yearbook*

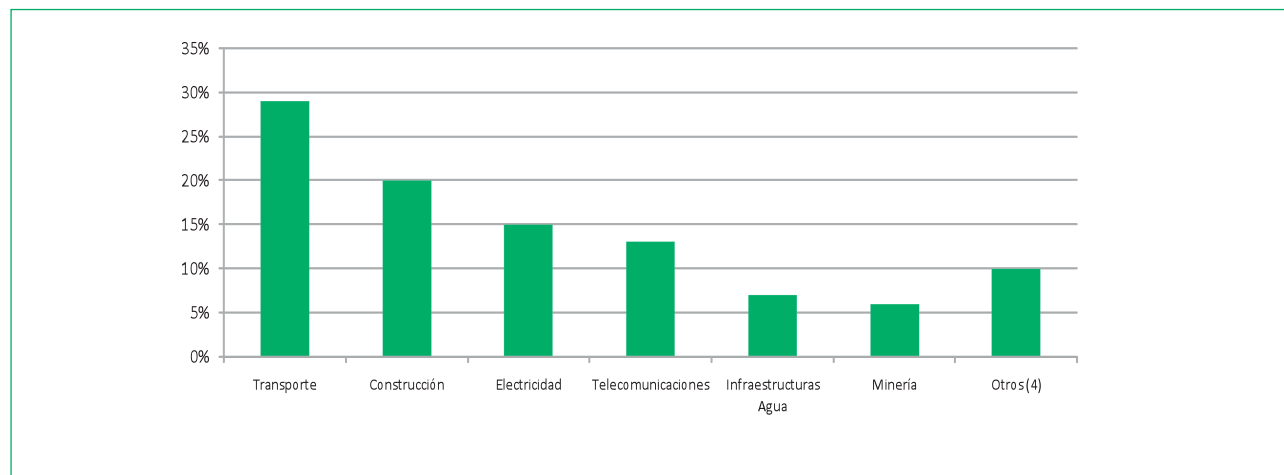
El primer ámbito a estudiar lo constituyen los préstamos concesionales, sobre los que cabe analizar, por una parte, si deben ser considerados como ayuda y, por otra, qué volumen tienen y hasta qué punto podrían modificar, si se considerasen como ayuda, las cifras oficiales que China computa.

No está claro que los préstamos concesionales de China tengan un grado de concesionalidad tal que pudieran ser considerados como AOD por el CAD. Las condiciones de los préstamos no son públicas y no hay acuerdo respecto a esta cuestión en la literatura⁵¹. Por otra parte, e independientemente de las condiciones económicas, un préstamo computable como AOD debe estar dirigido, según el CAD, a la promoción del desarrollo. Eximbank especifica que sus préstamos deben

destinarse a proyectos de manufacturas, construcción de infraestructuras o bienestar social que permitan generar beneficios económicos o sociales. En principio todas estas modalidades son compatibles con la promoción del desarrollo.

Los proyectos de Eximbank estudiados por Hubbard se dirigen mayoritariamente a infraestructuras de diferentes tipos (gráfico 4)⁵². Por tanto, la escasa información disponible parece indicar que los préstamos se dedican a actividades que promueven el desarrollo en su vertiente de fomento del tejido productivo, lo cual no contradice los criterios del CAD para los préstamos concesionales y, sobretudo, muestra una clara sintonía entre la práctica de la cooperación y la aproximación estratégica al desarrollo que se pretende promover (véase el epígrafe 4).

Gráfico 4. Asignación sectorial de 28 préstamos concesionales de Eximbank, 1995-2007



Fuente: elaboración propia a partir de Hubbard (2007)

⁵¹ El CAD especifica que los préstamos son computables como AOD si tienen un grado de concesionalidad como mínimo del 25%. Eximbank no hace públicas las condiciones específicas de los préstamos y diferentes autores, utilizando fuentes alternativas, llegan a conclusiones divergentes. Reisen (2007), a partir de entrevistas con personal de Eximbank, averigua que los términos más habituales conducirían a un componente concesional del 22,17%; por el contrario, Hubbard (2007), a partir de información revelada por los países receptores respecto a 28 proyectos concretos, llega a la conclusión contraria.

⁵² Hubbard, P. (2007). *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.

En cuanto al volumen de los préstamos concesionales, la información existente es también muy limitada. Eximbank publicó en 2001 datos respecto al periodo 1996-2001, recogidos por Kobayashi, que indican un importante crecimiento del volumen comprometido por esta vía (en precios de 2007), desde los 30 millones de dólares de 1996 hasta los 140 millones de dólares en 2001⁵³.

China incluye en su Gasto en Asistencia Externa únicamente el subsidio a la tasa de interés de los préstamos, pero no el principal de los mismos. Si estos préstamos se consideraran como AOD, debería incluirse el principal en el total de la ayuda china para poderla comparar de forma más adecuada con la de los donantes tradicionales. Los préstamos concesionales suponían, ya en 2001, un 21% del total de asistencia externa computada por China (140 millones de dólares para una asistencia externa de 666 millones de dólares).

La asistencia externa mantiene una clara tendencia ascendente desde entonces y lo mismo parece suceder con los préstamos concesionales, aunque no hay datos precisos al respecto. En su informe anual de 2005, Eximbank afirma que en el periodo 2001-2005 el número de préstamos concesionales comprometidos creció a una tasa anual del 35%⁵⁴. Esto es coherente con el planteamiento chino, ya que se trata de un instrumento muy funcional para la internacionalización de la empresa (uno de los dos objetivos explícitos de la ayuda y principal

razón de ser de Eximbank), que además fue creado en 1995 con el fin de convertirse precisamente en el elemento central de la estrategia de cooperación.

Nada hace pensar, por tanto, que la tendencia de crecimiento entre 2000 y 2005 de los préstamos concesionales se haya visto interrumpida posteriormente⁵⁵. Además, Eximbank está expandiendo de forma muy importante su cartera total de activos de crédito, a una tasa media del 33% entre 2005 y 2008, llegando a un valor de 53.744 millones de dólares en 2008⁵⁶. Aunque el volumen de los préstamos concesionales se puede estimar entre el 2% y el 3% de la cartera total, parece bastante probable que la expansión del conjunto de la actividad del Banco haya venido acompañada de un incremento sustancial de los fondos dedicados a préstamos concesionales.

En definitiva, la ausencia de información no permite realizar ninguna afirmación categórica en este sentido, pero parece muy probable que los préstamos concesionales tengan actualmente un peso relevante en comparación con la asistencia externa computada por China, superior incluso al 21% del total que ya representaban en 2001.

El segundo ámbito que cabe estudiar es el alivio de deuda. En 2007 China había cancelado deuda por valor de 2.130 millones de dólares a un conjunto de 44 países —algunos de ellos dentro de la Iniciativa HIPC—, entre los cuales había 31 países africanos que recibieron cancelaciones por valor de 1.400 millones de dólares⁵⁷. Entre 2006 y 2009

⁵³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo; Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2001). *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/businessarticle/activities/loan/200905/9398_1.html

⁵⁴ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (2005). *China EXIMBANK Annual Report*, disponibles en <http://english.eximbank.gov.cn/annual/2007fm.shtml>

⁵⁵ Brautigam, D. (2009). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁵⁶ Banco de Exportaciones e Importaciones de China (varios años). *China EXIMBANK Annual Report*, disponibles en <http://english.eximbank.gov.cn/annual/2007fm.shtml>

⁵⁷ Qi, G. (2007). *China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend*, presented at University of Oxford/Cornell University Conference "New Directions in Development Assistance", 11-12 June 2007. Estos datos son asumidos también por Brautigam (2008) y Reisen (2007).

la previsión era condonar 1.280 millones de dólares adicionales a países africanos. Si se cumpliera este compromiso, China habría cancelado hasta 2009 un total de 3.410 millones de dólares, lo que significaría el 60% de la deuda en la que figura como acreedor.

Es difícil, sin embargo, añadir al cómputo total de ayuda el alivio de deuda, ya que no se puede estimar de forma razonada su distribución anual. Suponiendo que el compromiso para el 2006-2009 se haya cumplido, de lo que tampoco parece haber constancia, se podría estimar una cota inferior (solo incluyendo países africanos) de 320 millones de dólares por año, sin duda relevante frente a los 1.467 millones de dólares de asistencia externa de 2007 pero que no alteraría sustancialmente las cifras oficiales si fuera tenida en cuenta. Es difícil que se mantengan volúmenes de alivio de deuda similares en el futuro, porque las posibilidades de condonación suplementaria cada vez son más reducidas. Por tanto, no parece ser éste un componente clave para estimar adecuadamente la magnitud del conjunto de la ayuda en los próximos años.

El tercer ámbito a analizar es la ayuda mediante becas. Los únicos datos que hay disponibles al respecto se refieren a países africanos, a partir de la información que China ofrece en las sucesivas reuniones del FOCAC. En la II Conferencia Ministerial del FOCAC celebrada en Adís Abeba (2003), se estableció el compro-

miso de poner en marcha un programa de becas, pero sin especificar objetivos cuantitativos específicos⁵⁸. Posteriormente, en la III Conferencia Ministerial (Beijing, 2006), se señaló la existencia de unos 2.000 estudiantes becados por año, así como el objetivo de alcanzar los 4.000 en 2009⁵⁹. Según se informó en la IV Conferencia del FOCAC, celebrada en Sharm el Sheikh en noviembre de 2009, esta meta ya se habría alcanzado⁶⁰. En todo caso, no se puede estimar la importancia cuantitativa de esta modalidad de ayuda.

El último ámbito referido es el gasto militar. Hay constancia únicamente de cuatro proyectos relacionados con gasto militar que se hayan computado como asistencia externa. Se detallan en una lista de *proyectos de planta completa* finalizados entre 2000 y 2005 compilada por Kobayashi a partir del *China Commerce Yearbook*⁶¹. Los cuatro proyectos son de construcción de viviendas y barracones militares pero no es posible conocer su importe concreto. No obstante, se trata de cuatro proyectos de un total de 102 finalizados en ese periodo, por lo que parece que la exclusión de este gasto no modificaría las cifras oficiales de ayuda de forma relevante. Cabe señalar, además, que es posible que existan más acciones de cooperación militar a través de proyectos de cooperación técnica, pero tampoco existe ninguna evidencia al respecto, siendo imposible ir más allá en el análisis de este ámbito con la información disponible.

⁵⁸ FOCAC (2003). Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan, accesible en <http://www.focac.org/eng/lttda/dejbjzjhy/DOC22009/t606801.htm>

⁵⁹ FOCAC (2006). *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2007-2009)*, accesible en <http://www.focac.org/eng/lttda/dscbjzjhy/DOC32009/t280369.htm>

⁶⁰ FOCAC (2009). Implementation of the Follow-up Actions of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjbjzjhy/hywj/t627504.htm>

⁶¹ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

6.2. Estimación de la ayuda china según los criterios del CAD

El recorrido realizado hasta ahora permite discutir hasta qué punto son comparables las cifras de asistencia externa de China con las de los donantes tradicionales. Los criterios de cómputo del CAD difieren de los que China aplica en cinco conceptos. Cuatro de ellos —becas, gasto militar, ayuda multilateral y alivio de deuda— no parecen tener, por el volumen estimado, relevancia en comparación con la asistencia total. En cambio, todo indica que los préstamos concesionales sí tienen un volumen relativamente importante que podría alterar significativamente al alza las cifras computadas por China, aunque cabe recordar que no existe consenso respecto a si estos préstamos serían computables como ayuda según los criterios del CAD, en función de su grado de concesionalidad⁶².

En suma, lo más razonable parece ser considerar las cifras oficiales como la mejor aproximación posible, aunque teniendo en cuenta que probablemente están subestimadas. El principal de los préstamos concesionales supuso en 2001 —último año para el que se tienen datos completos— un total de 140 millones de dólares, es decir, el 21% de la asistencia externa registrada ese año. Adicionalmente, la importancia relativa de los préstamos concesionales frente a la asistencia externa podría haber crecido, considerando que los préstamos concesionales se incrementaron en número hasta el 2005, que Eximbank ha expandido de forma muy importante su actividad (presumiblemente también los préstamos concesiona-

les) y, por último, que los préstamos concesionales tienen una gran importancia estratégica dentro del esquema de cooperación chino.

Una vez discutida una estimación razonable del volumen total de ayuda, conviene señalar que las cifras de ayuda china que se publican están en ocasiones sobreestimadas. Esto sucedería por varios motivos⁶³. En primer lugar, porque China plantea a menudo esquemas de financiación integrada en sus relaciones de cooperación económica. Eximbank tiene múltiples instrumentos de financiación, entre los cuales encontramos los préstamos concesionales que serían candidatos a computar como AOD. Sin embargo, la gran mayoría de su cartera está compuesta por créditos para compradores de exportaciones chinas y créditos para los exportadores chinos. En muchas ocasiones estos préstamos son percibidos por determinados autores o medios de comunicación como ayuda, aunque no son concesionales ni China los considera como tal. Lo cierto es que los actores involucrados —contratistas y exportadores chinos junto con gobiernos extranjeros— y las actividades a las que se dedican los préstamos pueden ser muy similares, y ello puede facilitar la confusión.

Autores como Lum argumentan que las cifras de ayuda china deberían revisarse al alza⁶⁴. En su trabajo defiende que gran parte de la inversión que China realiza en los países en desarrollo, aunque sea no concesional, está respaldada mediante acuerdos oficiales bilaterales y no supone ningún riesgo financiero para las compañías chinas. Por tanto, un criterio de cómputo más flexible implicaría contabilizar parte de lo que se considera inversión como ayuda. Ciertamente, la inversión

⁶² El cálculo exacto exigiría añadir el principal de los préstamos pero descontar el subsidio a la tasa de interés de los mismos, que ya estaba contabilizado como ayuda en el Gasto en Asistencia Exterior.

⁶³ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁶⁴ Lum T., Fischer H., Gomez-Granger J., Leland A. (2009). *China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*, Congressional Research Service.

cuenta con un apoyo decidido por parte del gobierno chino y está muy relacionada con la ayuda, ya que en ambos ámbitos actúan los mismos contratistas y exportadores. No obstante, no parece exacto, ni necesario para analizar adecuadamente la acción china en los países en desarrollo, catalogar gran parte de esa inversión como ayuda. Al hacerlo, se obtienen cifras que parecen claramente sobreestimadas, al situar la ayuda china entre los 20.000 y 25.000 millones de dólares por año en 2006 y 2006⁶⁵.

El segundo factor que explicaría la posible sobreestimación se relaciona también con la actividad inversora. El gobierno chino ofrece financiación preferencial a sus empresas. Éstas pueden así ofrecer crédito ventajoso a gobiernos o empresas estatales de países en desarrollo para la compra de exportaciones chinas. Como el mecanismo es en realidad el mismo que el de la ayuda, con el gobierno chino subsidiando la tasa de interés del préstamo, esta financiación preferencial en ocasiones se denomina “ayuda”. China no la computa como tal porque el subsidio no es comparable al que existe en el caso de los préstamos concesionales. Pero de nuevo la débil frontera que separa uno y otro tipo de financiación contribuye a que se agreguen ambas magnitudes como si fueran lo mismo⁶⁶.

Una tercera fuente de sobreestimación tiene que ver con los plazos de desembolso. Es habitual que en el ámbito de la OCDE, cuando se establecen

compromisos de desembolsos financieros, se sobreentiende que todo está referido a plazos anuales. China, en cambio, suele ofrecer tanto su asistencia como cualquier tipo de financiación mediante líneas de crédito por un importe total accesible a lo largo de tres o más años. En ocasiones, el total disponible a lo largo de tres años se ha podido interpretar como financiación anual.

Por último, la falta de familiaridad con la definición de lo que se considera computable como AOD supone también un riesgo de sobreestimación, como ha sucedido en el caso de una publicación económica que afirmó que el Fondo para el Desarrollo China-África se creaba para dar ayuda a África por valor de 5.000 millones de dólares, cuando es un fondo de inversión que no presenta ningún grado de concesionalidad⁶⁷.

6.3. Principales rasgos de la ayuda china

Distribución por instrumentos

China utiliza principalmente el proyecto como eje de su política de cooperación, adquiriendo tres modalidades distintas⁶⁸. El *proyecto de planta completa* es quizá el instrumento de cooperación más característico de la cooperación china, y uno de los más utilizados. Suele estar financiado mediante préstamos sin interés y consiste en una obra de construcción o ingeniería llevada a cabo en todos los casos por un contratista chino.

⁶⁵ Lum T., Fischer H., Gomez-Granger J., Leland A. (2009). *China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*, Congressional Research Service.

⁶⁶ Por ejemplo, en el informe de seguimiento que se hizo en 2009 sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la cumbre del FOCAC de 2006, bajo el epígrafe “Asistencia al desarrollo y alivio de deuda” China declara que entre 2006 y 2009 se han concedido préstamos concesionales por valor de 2.647 millones de dólares y 2.000 millones en préstamos preferenciales. Aunque la propia China compute como ayuda solamente el subsidio a la tasa de interés de los primeros, y nada en el caso de los segundos, la confusión es fácil por el hecho de nombrar ambos instrumentos bajo un mismo epígrafe denominado “Asistencia al desarrollo”.

⁶⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁶⁸ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

Ejemplos de ello pueden ser la construcción de un hospital o de una estación de irrigación de plantación de arroz. En 2005 había en África 26 proyectos activos de *planta completa*. Se intenta lograr la máxima calidad en este tipo de proyectos mediante dos vías. Por una parte, los equipos que el contratista desplaza al terreno, con las funciones de supervisar y dirigir todas las operaciones, son formados por el gobierno chino. En 2006, habían sido ya formados 48 de estos equipos. Por otra parte, en 2006 se instauró una regulación de obligado cumplimiento para todos los contratistas sobre este tipo de actividades, en la que se detallan normas de seguridad y procedimientos de gestión, seguimiento e inspección que deben ser aplicados⁶⁹.

Una segunda modalidad es el *proyecto de suministro de bienes*, que se suele financiar mediante donaciones y es llevado a cabo por un exportador chino que proporciona los bienes concretos que el gobierno chino compra y exporta al país receptor. China, al igual que en el caso de los *proyectos de planta completa*, tiene una serie de normas reguladoras que fijan los estándares de calidad que deben cumplir los productos exportados, su etiquetado, etc⁷⁰. El gobierno se encarga de supervisar que el exportador cumpla con lo pactado.

Por último, una tercera modalidad la constituyen los *proyectos de cooperación técnica* que cuentan con una larga tradición en China, como por ejemplo el envío de un equipo de expertos para formar al personal local en las técnicas de producción arrocera eficiente.

En el caso de los proyectos en los que hay una empresa adjudicataria existen unos criterios de

elegibilidad que favorecen de forma ostensible a las corporaciones de propiedad estatal por encima de las compañías privadas, lo cual supone un rasgo diferenciador de la ayuda china respecto a la de los donantes del CAD que, aunque mantienen aún una parte de su ayuda ligada, no privilegian a las empresas estatales en la concesión de los proyectos⁷¹.

Por otra parte, dos rasgos de los proyectos de cooperación chinos son especialmente valorados por los países receptores. El primero es la agilidad que caracteriza la fase de negociación para su aprobación, con trámites sencillos que se resuelven con menor coste administrativo y de tiempo del que suele ser necesario con los donantes tradicionales. A ello contribuye sin duda la nula condicionalidad que impone China, excepción hecha de la cuestión de Taiwán. El segundo es el pragmatismo y la sencillez en el comportamiento que, como norma general, parecen caracterizar al personal chino que es enviado al terreno para trabajar en proyectos de planta completa, supervisar los procesos de exportación o ejercer como expertos en proyectos de cooperación técnica. La presencia china no está exenta de polémica, pero parece diferenciarse de la occidental por su mayor discreción, dándose por ejemplo menos casos de gastos suntuarios⁷².

Además de los proyectos, existen tres tipos adicionales de acciones a destacar en la cooperación china. En primer lugar, los equipos médicos sobre el terreno, que cuentan con una larga tradición. Desde 1963, alrededor de 65 países en desarrollo han tenido equipos médicos trabajando en su territorio, de los que han formado parte más de

⁶⁹ MOFCOM (2006). *Decree 2006 no.15*, promulgated on August 16, 2006, effective on October 1, 2006.

⁷⁰ MOFCOM *Decree 2006 no.5*, promulgado el 7 de julio de 2006, efectivo desde el 1 de septiembre de 2006.

⁷¹ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁷² Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

20.000 profesionales chinos. En 2007, 48 equipos médicos con una media de 25 profesionales por equipo trabajaron en 47 países en desarrollo. Este tipo de ayuda se ofrece normalmente en concepto de donación. En segundo lugar, hay que señalar las becas y acciones formativas, que se han visto reforzadas desde 2000. La aplicación de estos instrumentos muestra, por una parte, la disposición de China a transmitir su experiencia en ámbitos como el desarrollo urbano, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico; por otra parte, son reflejo del interés en dar a conocer su propia cultura en el exterior. Hasta 2007 se habían organizado un total de 2.500 cursos, contribuyendo a la formación de más de 80.000 profesionales de países en desarrollo en ámbitos como gestión empresarial, economía, salud, justicia o educación⁷³. En tercer lugar, existe un programa de voluntariado que es relativamente nuevo en el caso chino: se creó en 2002 y desde 2005 es responsabilidad del MOFCOM. En 2007 había 10 países de África recibiendo voluntarios chinos. Este tipo de ayuda se financia, al igual que las dos modalidades anteriores, mediante donaciones.

La información oficial que permite una cierta desagregación del gasto en Asistencia externa en sus diferentes instrumentos ha sido compilada por Kobayashi a partir de *China Commerce Yearbook*, *de Finance Yearbook of China* y del Ministerio de Comercio⁷⁴. Esta información incluye todos los conceptos que China considera parte del gasto en Asistencia Externa especificando los instrumentos por medio de los cuales se canaliza cada uno: donaciones en especie, préstamos sin interés, préstamos concesionales, coope-

ración técnica (que incluiría aquí tanto los sueldos de expertos en cualquier área enviados al terreno como los gastos de los equipos médicos) y gastos de formación en China de profesionales de los países en desarrollo. No obstante, no aparece el volumen canalizado por cada vía sino el número de proyectos nuevos aprobados de cada tipo y el número de países en que dichos proyectos se han llevado a cabo. La información no es completa para cada uno de los apartados. Parece que el número de acciones computadas como ayuda alcanza su máximo en 2005, prácticamente para todas las modalidades de actuación, para disminuir en 2006, también de forma generalizada (cuadro 4).

Desde el punto de vista agregado, el número de donaciones supera a la suma de préstamos sin interés y préstamos concesionales. No obstante, estos resultados deben considerarse únicamente a título orientativo. En primer lugar, no se detalla si los 371 proyectos de cooperación técnica son donaciones o préstamos. En segundo lugar, los datos en su conjunto no se refieren al volumen de fondos canalizados sino al número de acciones de uno u otro tipo. Por último, sólo se consideran donaciones y préstamos, pero no las becas para estudiantes, ni evidentemente conceptos que no son computados como asistencia externa, como ayuda multilateral o alivio de deuda.

Entre 1997 y 2006, el tipo de proyecto más utilizado es el de *suministros de bienes* (una media de 87 proyectos por año), seguido de los *proyectos de planta completa* (47,5 proyectos por año) y de los *proyectos de cooperación técnica* (37,1 proyectos

⁷³ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁷⁴ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo; DFA - MOFCOM (2007). "Basic State of China's External Assistance 2006" (Chinese Only) <http://jjhzj.mofcom.gov.cn/aarticle/g/200701/20070104316858.html>

Cuadro 4. Distribución de las intervenciones según modalidades e instrumentos

<i>Tipo de intervención</i>	Planta Completa (nºproyectos)	Cooperación Técnica (nºproyectos)	Suministro de bienes (nºproyectos)	Acciones formativas (personas receptoras)	Nuevos préstamos concedidos	GastoTotal en Asistencia Externa (millones de dólares)
<i>Modalidad</i>	Préstamos sin interés	Préstamos sin interés o donación	Donación	Donación	Préstamo concesional	
1995	58		50	350		347,2
1996	39		75	300	10	387,3
1997	52	36	91		14	428,2
1998	43	25	101		18	449,3
1999	43	30	67	327	14	473,5
2000	37	31	70		16	554,4
2001	38	30	113	1200	15	569
2002	39	23	85	1319	9	604,1
2003	45	43	89	1480	15	631,9
2004	54	58	75	4355	13	733,4
2005	73	61	103	8164	24	911,6
2006	51	34	80		11	1.050*
TOTAL	572	371	999	17.495	159	6.089,90

Fuente: adaptación de Kobayashi (2008), con datos de diversas fuentes (*China Commerce Yearbook*, *Finance Yearbook of China*, DFA-MOFCOM (2007)).

* Dato obtenido del China Statistical Yearbook

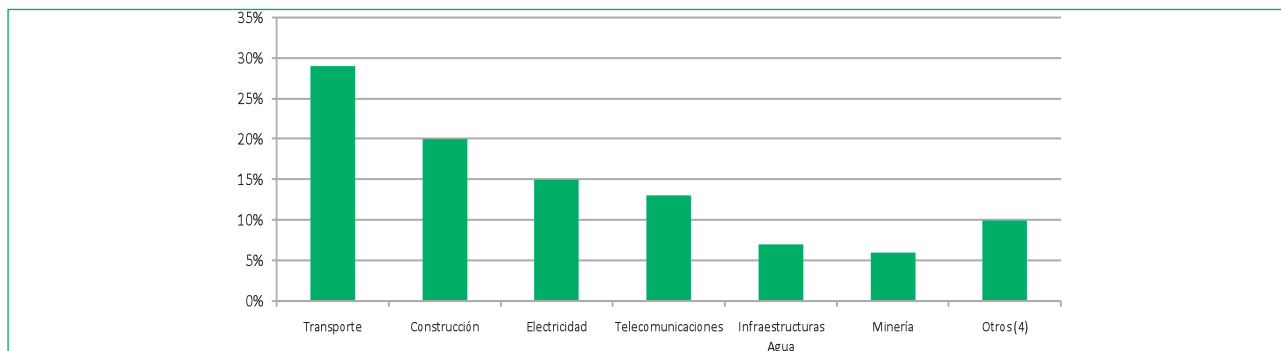
por año) (gráfico 5). No obstante, de nuevo estos resultados son sólo parcialmente ilustrativos porque no se sabe a qué instrumento concreto se han destinado los 159 préstamos concesionales durante este periodo (véase el cuadro 4). En definitiva, en función de la información disponible, no es posible hacer una estimación razonable del instrumento con mayor peso en la cooperación china.

Distribución geográfica

Aunque existen notables deficiencias en la información disponible, pueden señalarse algu-

nos rasgos sobre la orientación geográfica de la cooperación china. El *China Commerce Yearbook* ofrece una relación de todos los proyectos de *planta completa* finalizados en años concretos, donde se especifica en qué consiste el proyecto, a qué sector se dirige y en qué país se ha realizado, aunque sin detallar el importe de cada uno. Esto permite una primera estimación de la distribución geográfica de la cooperación china en el año 2005: el 63% de los proyectos finalizados de este tipo se llevaron a cabo en África (gráfico 6)⁷⁵.

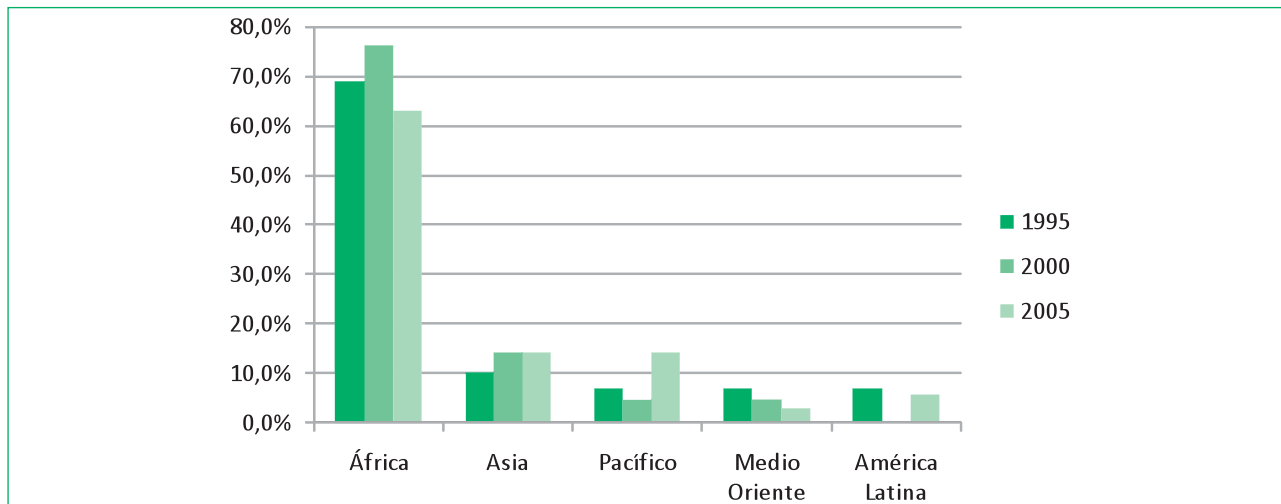
⁷⁵ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper nº 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

Gráfico 5. Tipos de proyectos iniciados, 1995-2006 (nº de nuevos proyectos)

Fuente: Kobayashi (2008), con datos de diversas fuentes (*China Commerce Yearbook, Finance Yearbook of China, (DFA-MOFCOM, 2007)*)

La distribución geográfica que presenta este tipo de proyecto podría en principio ser representativa del conjunto de la ayuda china, lo que parece razonable ya que a través de esta modalidad se ejecuta el grueso de su cooperación, incluidas las grandes obras de infraestructuras e ingeniería⁷⁶. Según esto, África sería la destinataria de casi dos terceras partes de la

ayuda. Brautigam, en cambio, obtiene una estimación algo más baja a partir de una declaración del gobierno chino en 2006 según la cual la ayuda total que había otorgado a África había sido hasta ese momento de 5.700 millones de dólares. A partir de ese dato, Brautigam estima que África habría recibido aproximadamente el 44% de la ayuda china⁷⁷.

Gráfico 6. Distribución geográfica de los proyectos de planta completa finalizados (1995, 2000 y 2005)

Fuente: tomado de Kobayashi (2008)

⁷⁶ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁷⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

Para tratar de analizar la distribución de la ayuda por países, se consideran aquí tres aproximaciones distintas, todas ellas de carácter indirecto. La primera, utilizada por Kobayashi, parte de las ventas que China realiza al exterior en concepto de Cooperación Económica (servicios de asesoría, consultoría y encargos a empresas contratistas y exportadoras chinas)⁷⁸. Estas cifras, publicadas en el *China Statistical Yearbook*, incluyen una parte sustancial del gasto en Asistencia Externa, concretamente todo el que se ejecuta con la mediación de empresas chinas, computado como pagos de los gobiernos receptores a dichas empresas. No aparecerían como cooperación económica la ayuda multilateral, las becas, los equipos médicos sobre el terreno y toda la cooperación técnica que lleve a cabo el gobierno con sus propios recursos humanos. La segunda, también utilizada por Kobayashi (2008), toma en cuenta el listado de *proyectos planta completa* finalizados, en esta ocasión en el periodo 2000-2005. La tercera aproximación se basa en los préstamos concesionales. No hay información completa al respecto, pero Hubbard ha podido identificar todas las características referentes a 28 acuerdos concretos para otorgar préstamos concesionales entre 1995 y 2007⁷⁹.

A partir de cada una de estas aproximaciones se puede elaborar un ranking comparativo de los 10 principales receptores de la cooperación china. En primer lugar, con el criterio de la adquisición de servicios de cooperación económica, que atiende a los principales demandantes, destacan Sudán y Nigeria (cuadro 5, primera columna),

que tienen importantes reservas de petróleo y gas natural. Dada la interrelación entre inversión y ayuda, podría parecer apropiado tomar la distribución de la cooperación económica como una primera aproximación a la distribución de la ayuda. Según esto, la ayuda china se estaría orientando preferentemente, y de forma creciente, hacia países con importante dotación de recursos naturales⁸⁰.

La perspectiva cambia si atendemos a los *proyectos de planta completa* finalizados en el periodo 2000-2005 (cuadro 5, segunda columna), en los que no se observa una preferencia por países especialmente dotados de recursos, y en cambio sí se manifiesta una gran dispersión geográfica. En dicho periodo se completaron 102 proyectos de planta completa, que se distribuyeron entre 57 países, siendo Ruanda y Djibouti los principales destinatarios en cuanto a número intervenciones. De acuerdo a este segundo criterio no sería tan acertado tomar como proxy de la asistencia externa las ventas en concepto de cooperación económica. Así, únicamente Pakistán y Tanzania están simultáneamente entre los 10 países a los que más cooperación económica se ha otorgado y en los que más *proyectos de planta completa* se han finalizado. Según este análisis, parecería que la existencia de recursos naturales es un factor que atrae a la inversión, pero no tanto a la ayuda.

Otros autores se inclinan también por este segundo enfoque. Sin negar la importancia del criterio basado en los recursos naturales, Brautigam afirma que el patrón de asignación, por

⁷⁸ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁷⁹ Hubbard, P. (2007). *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.

⁸⁰ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

Cuadro 5. Principales receptores de la cooperación china: tres estimaciones indirectas

Principales demandantes de cooperación económica (2005)*	Principales receptores de proyectos de planta completa (2000-2005)**	Principales receptores de préstamos concesionales (28 préstamos entre 1995 y 2007)***
Sudán	Ruanda	Vietnam
Nigeria	Djibouti	Eritrea
Pakistán	Laos	Pakistán
Bangladesh	Madagascar	Kenya
Indonesia	Pakistán	Botswana
India	R. D. Congo	Laos
Angola	Tanzania	Zimbabwe
Vietnam	Turkmenistán	Mauricio
Biermania	Uganda	Congo
Tanzania	Zambia	Marruecos

Fuentes:*Kobayashi (2008), partiendo de las ventas al exterior en concepto de cooperación económica que publica el Statistical China Yearbook (ventas en 2005); **Kobayashi (2008), partiendo del número de proyectos finalizados en el periodo 2000-2005. Datos tomados del China Commerce Yearbook; ***Hubbard (2007). Muestra de 28 préstamos concedidos entre 1995-2007).

lo que respecta a África, es mucho más complejo que la mera búsqueda de recursos, y tanto la inversión como la cooperación chinas estarían ampliamente distribuidas por todo el continente⁸¹. De hecho, la ayuda china en forma de donaciones y préstamos sin interés ha llegado, aunque evidentemente con cuantías diferentes en cada caso, a todos los países africanos con relaciones diplomáticas con China, que en 2007 eran todos los del continente excepto Burkina Faso, Gambia y Santo Tomé. Más aún, la ayuda es particularmente escasa, por la información disponible, en los países en los que se encuentra la mayor presencia china relacionada con la obtención de

recursos: Angola, Sudán, R. D. Congo y Nigeria. En estos países hay inversión y préstamos con repago en forma de materias primas, pero todo parece indicar que son actividades claramente no concesionales que, además de no poder equipararse a lo que el CAD entiende como AOD, no son consideradas por China como parte de la asistencia externa, sino como parte de la inversión estrictamente comercial⁸².

Por último, la aproximación basada en los préstamos concesionales tampoco parece apoyar la existencia de un patrón de asignación de ayuda determinado por la búsqueda de recursos naturales (cuadro 5, tercera columna). Únicamente

⁸¹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁸² Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

Vietnam y Pakistán, de entre los países más importantes en cuanto a cooperación económica, se encuentran entre los 10 países que más préstamos concesionales han recibido. Estos resultados, sin embargo, deben tomarse con cautela. El número de préstamos concesionales concedidos entre 1996 y 2006 fue de 159, a partir de la información del *China Commercial Yearbook*, por lo que los 28 préstamos que analiza Hubbard son una muestra relevante numéricamente, pero no dejan de ser simplemente aquellos respecto a los que se ha podido encontrar información⁸³. Así pues, no necesariamente esta muestra es representativa del conjunto de los préstamos concedidos en el mismo periodo.

Distribución sectorial

También es escasa la información desagregada sectorialmente. Para analizar esta dimensión se pueden utilizar dos fuentes a las que ya se recurrió para la asignación geográfica. La primera es el número de *proyectos de planta completa* finalizados: el mayor número de proyectos se habría destinado al denominado sector social, que incluiría la construcción y la rehabilitación de viviendas o edificios de uso público como escuelas, hospitales o instalaciones deportivas (gráfico 7)⁸⁴. Este sector habría recibido el 65,7% de los proyectos en 2005. El *sector económico*, que incluye las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones o energía, habría recibido el 31,4% de los proyectos. Mientras, el *sector productivo*, que agruparía los proyectos destinados a proveer o utilizar bienes

de equipo, contaría con el menor porcentaje de proyectos (2,9% en 2005), habiendo disminuido marcadamente desde el 40% que representaba en 1995.

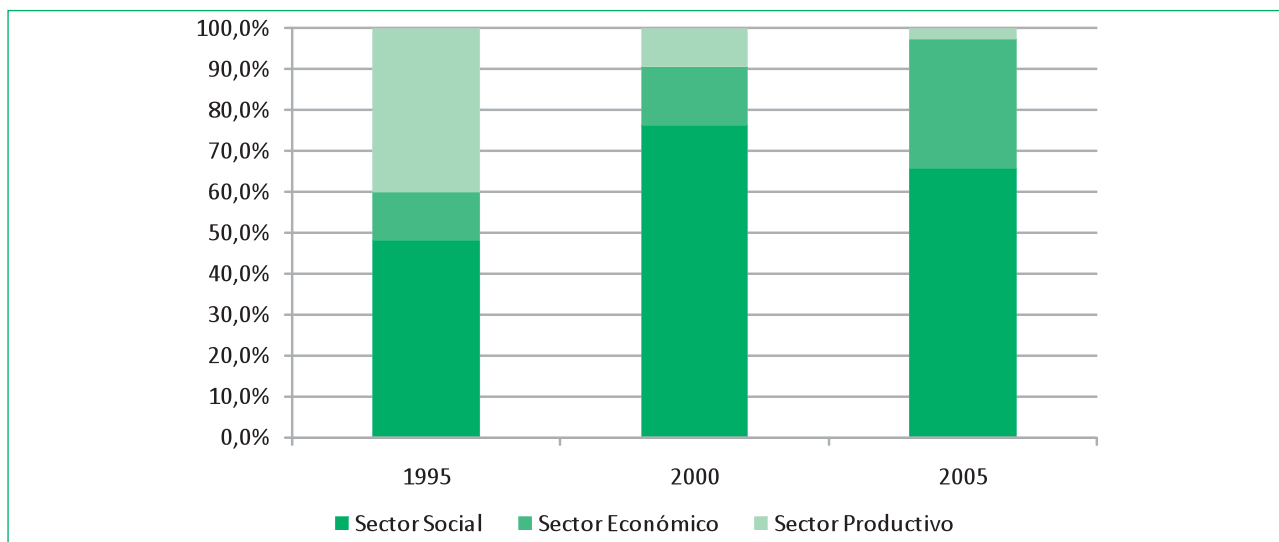
Al igual que en el análisis de la asignación geográfica, esta distribución sectorial podría extrapolarse al conjunto de la ayuda china. No obstante, quizá en este caso hay que tomar mayores cautelas dado que las acciones que no son *proyectos de planta completa* se dirigen a sectores muy particulares, como formación de recursos humanos, educación o salud. Por tanto, lo que queda fuera de la estimación basada en los *proyectos de planta completa* incrementaría sin duda el peso de la ayuda destinada al sector social.

La segunda fuente disponible para analizar la distribución sectorial es el mencionado análisis realizado por Hubbard a partir de 28 préstamos concesionales otorgados entre 1995 y 2007⁸⁵. De este trabajo se desprende una importante concentración en las infraestructuras (60%), incluyendo transportes, telecomunicaciones, electricidad y agua (véase el gráfico 4). El sector social aquí sería destinatario el 20%, mientras al sector productivo —que incluye la maquinaria, el sector minero y el sector textil— se dedicaría el 13% de los recursos. De nuevo el problema de esta estimación es lo poco representativo de esta muestra en el conjunto de los préstamos concesionales, y también que no se conoce con certeza el peso de estos últimos en el conjunto de la asistencia, como ya se ha discutido.

⁸³ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁸⁴ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

⁸⁵ Hubbard, P. (2007). *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.

Gráfico 7. Distribución sectorial de los *proyectos de planta completa* finalizados (1995, 2000 y 2005)

Fuente: tomado de Kobayashi (2008)

En suma, no se pueden extraer conclusiones sólidas respecto a la distribución sectorial de la ayuda china, aunque la estimación basada en los *proyectos de planta completa* finalizados parece relativamente la más fiable, en la medida en que utiliza una muestra más amplia.

7. El papel de China como donante: principales críticas registradas

La actividad china en los países en desarrollo despierta controversia en el seno de la comunidad internacional. Se trata de una presencia cada vez más importante e influyente, sobre todo en África, que se articula mayoritariamente a partir de su actividad inversora. Por ello, la clave para analizar su impacto, a nivel agregado, pudiera estar más ligada a la inversión que a la ayuda, como por otra parte sucede con los donantes tradicionales. No obstante, la estrecha relación existente entre ambas esferas

complica la labor de análisis. Este epígrafe se propone revisar los principales ámbitos de discusión que han surgido respecto al papel de China como actor de cooperación. Se trata de ofrecer una visión de la evidencia que existe respecto a ese fenómeno o forma de actuación que atrae el debate. Adicionalmente, en los casos en que se alude a efectos de la “presencia china” en general, el objetivo es, además del anterior, tratar de delimitar en la medida de lo posible qué contribución realizan ayuda e inversión en la conformación de dicha “presencia”.

Ayuda ligada

Este tipo de ayuda ha sido utilizada de forma importante por parte de los donantes occidentales, pero desde los años noventa existen directrices en la OCDE que aconsejan su reducción. El avance ha sido sustancial y actualmente se estima que tan solo el 17% del total de la AOD del conjunto de los donantes del CAD es ayuda ligada⁸⁶.

⁸⁶ Datos OCDE (2010)

La ayuda china, en cambio, está fuertemente ligada. En los proyectos de tipo constructivo, el contratista es siempre chino y también deben serlo el 50% de los bienes y servicios necesarios para el proyecto. En el caso de la cooperación técnica todo el personal es proporcionado por el gobierno.

Por tanto, la crítica desde la óptica de la eficacia de la ayuda y asociada a la promoción de los intereses propios por encima de los del país receptor parece estar plenamente justificada: la internacionalización de la propia empresa es un objetivo explícito de su cooperación y a él se recurre en gran medida a la hora justificar este ámbito de acción del gobierno. No parece, pues, que existan perspectivas de que China vaya a reducir la importancia de su ayuda ligada en el corto o medio plazo.

Competencia con ventaja de las empresas chinas en las licitaciones de AOD

Las empresas chinas suelen ser más competitivas en las licitaciones de los organismos multilaterales para la puesta en práctica de proyectos de cooperación. Es habitual la crítica en el sentido de que estas empresas reciben mucha financiación estatal “paralela”, no computada como ayuda, gracias a la cual pueden presentar presupuestos por debajo del coste real de los servicios que prestan.

Lo cierto es que China es muy activa, a través del Eximbank, en la promoción de la internacionalización de sus empresas. Para ello se utilizan esquemas de financiación integrada, que incluyen segmentos parcialmente computables como Asistencia Externa y otros que no lo son, pero que

sí son financiación preferencial respecto a la que ofrece el mercado (véase el epígrafe 6). Esta fuente de financiación pública barata otorga una ventaja de partida a las empresas chinas en las licitaciones internacionales. Pero esta crítica no pertenece al ámbito de la ayuda, sino en todo caso al de la competencia internacional de empresas, que estaría distorsionada por las subvenciones otorgadas por el gobierno chino.

Adicionalmente, sin negar lo anterior, algunos autores apuntan otras causas para la mayor competitividad de estas empresas, como pueden ser unos márgenes de beneficio más estrechos y operar en entornos de los que se dispone un profundo conocimiento al llevar varias décadas trabajando en ellos, como sería el caso de algunos países africanos⁸⁷.

Ayuda por recursos

Otra de las críticas que a menudo recibe el papel de China como donante se centra en la instrumentalización de la ayuda, sobre todo en el caso de los países africanos, como mecanismo para “establecer un control firme sobre los recursos del país receptor”⁸⁸. Varias observaciones cabe hacer en torno a esta afirmación.

En primer lugar, pese a que la obtención de recursos es uno de los objetivos explícitos de la cooperación, ésta cumpliría un papel auxiliar, aunque importante, en la consecución de dicho objetivo. La inversión sería la encargada de asegurar de forma directa el acceso a recursos mientras que la ayuda buscaría la generación de un clima favorable que facilitase la inversión en los países más interesantes desde el punto de vista energético. Para ello, la ayuda trataría de lograr una dis-

⁸⁷ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁸⁸ Evans P. C. y Downs E. S. (2006). “Untangling China's Quest for Oil through State-Backed Financial Deals” *The Brookings Institution Policy Brief n° 154*, Mayo.

persión geográfica amplia entre todos los países con los que China mantiene relaciones diplomáticas⁸⁹. En esa línea cabría interpretar la presencia en foros regionales como el FOCAC, que permiten a China ganar legitimidad y afianzar su presencia en el continente.

En segundo lugar, hay que recalcar que el objetivo de contribuir al suministro de recursos, aunque sea indirectamente, es explícito por parte de la cooperación china. China declara abiertamente que el principio básico que guía su asistencia externa es el beneficio tanto para sí misma como para el país receptor. Por tanto, más allá de lo criticable que esto pueda resultar, no cabría interpretar la obtención de contrapartidas a la ayuda, en forma de clima favorable para la obtención de recursos, como una “agenda oculta” de la cooperación china, o como una inconsistencia entre sus principios y sus prácticas. Esas contrapartidas constituyen uno de sus objetivos centrales.

Por último, un apunte respecto al repago de deudas en forma de recursos naturales. La evidencia parece indicar que este hecho está asociado en la mayor parte de los casos a la inversión o al préstamo comercial y no a la asistencia externa. Aun así, vale la pena reflexionar sobre si se trata de una práctica beneficiosa o perjudicial para el país que posee los recursos, en comparación con lo que supondría un repago en moneda. Existen argumentos en ambos sentidos. En sentido positivo, el repago en recursos puede suponer una opción rápida de conseguir financiación a un precio razonable para países que deben pagar primas de riesgo elevadas si acuden a los mercados ordi-

narios de capitales –por su mal historial como prestatarios– y que adicionalmente no tienen unas infraestructuras suficientemente desarrolladas como para atraer la inversión comercial ordinaria que espera réditos en moneda⁹⁰. En sentido contrario, el repago en forma de recursos puede suponer también una oportunidad de expolio del propio país por parte de gobiernos corruptos que no pueden lograr financiación por otros métodos.

En contextos de escasa calidad democrática, como Angola o Sudán, hay importantes inversiones chinas orientadas al acceso a recursos naturales, pero toda la información disponible indica que la ayuda en estos casos es escasa. La presencia china en estos países es, por supuesto, susceptible de crítica por la contribución que puede suponer al sostenimiento de determinados regímenes, pero no parece razonable focalizar la crítica en la ayuda, que es ciertamente limitada, sino más bien en la inversión, que es con diferencia el componente más relevante de la presencia china en estos países.

En conclusión, la idea de que China otorga ayuda a cambio de recursos no parece poder sustentarse en la evidencia empírica disponible, aunque la ayuda parece contribuir a crear un clima regional, sobre todo en África, favorable a las inversiones, que sí se orientan con claridad a los sectores energético y extractivo. Este beneficio indirecto en clave nacional es criticable porque denota que en el fondo el interés nacional prima sobre el interés del país receptor, pero es completamente coherente con los principios y objetivos que se plantea la asistencia externa china. Por

⁸⁹ Cabe señalar que este es el argumento esgrimido por el personal del gobierno chino para rebatir la creencia de que la ayuda china solamente tiene presencia donde hay recursos. Se afirma, de hecho, que la ayuda china apenas deja países sin atender, a diferencia de lo que ocurre con los criterios de asignación de los donantes del CAD, que dejan a algunos países relegados en cuanto al volumen de AOD recibida, los conocidos como *donor orphans*.

⁹⁰ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

último, el repago en recursos de la deuda contraída con China en concepto de inversión o importaciones (en términos no concesionales) es un esquema que cuenta con argumentos tanto a favor como en contra de su conveniencia, pero que en cualquier caso excede al ámbito de discusión de la ayuda.

Corrupción y gobernanza

La información respecto a gobernanza y corrupción en los países con los que China mantiene importantes vínculos no es concluyente, sobre todo en lo que se refiere a la evolución en estos ámbitos desde que hay importante presencia china⁹¹. Según el *Índice de Corrupción Percibida* que elabora Transparencia Internacional, los países africanos con fuerte presencia china presentan altos niveles de corrupción, que parecen haber aumentado en el caso de Etiopía y Zimbabwe, y disminuido en los casos de Angola y Nigeria. La situación desde el punto de vista de la gobernanza en todos estos países es mala, según el índice CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) del Banco Mundial, excepto en los casos de Mozambique y Zambia. Sin embargo, el Índice de Desempeño (*management index*) que elabora Bertelsmann Transformation Index parece indicar que todos los países con los que China mantiene fuertes vínculos (excepto Zambia y Zimbabwe) han mejorado en los últimos años. Por último, el índice que evalúa la representatividad y rendición de cuentas (*voice and accountability*), incluido en los *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial, indica que Angola,

Sudán, Zambia y Zimbabwe han empeorado en este ámbito, mientras Etiopía, Mozambique y Nigeria han mejorado.

Sin embargo, de nuevo hay que distinguir entre ayuda por una parte, e inversión y apoyo diplomático por la otra. Un primer ejemplo se refiere a la relación con regímenes corruptos. Angola y Guinea Ecuatorial recibieron conjuntamente entre los dos 14.000 millones de dólares en concepto de asistencia financiera en 2006, y Gabón, República de Congo y Nigeria recibieron entre los tres 5.000 millones de dólares⁹². Todos ellos son países con altos niveles de corrupción pero, por la información disponible, los flujos recibidos consistirían mayoritariamente en inversión y no en ayuda⁹³.

Adicionalmente, aunque la inversión china sea importante en países de escasa calidad institucional o preocupación por el respeto a los Derechos Humanos, como los referidos, se debe dimensionar su importancia en el contexto del conjunto de la inversión extranjera directa en esos países. Dado que el peso de la inversión china en estos contextos aun es escaso en comparación con los inversores tradicionales, no parece muy adecuado atribuir a China tanta responsabilidad como en ocasiones se hace en el sostenimiento de determinados regímenes.

Un segundo ejemplo se refiere a un régimen aislado por la comunidad internacional, como es el de Sudán. De nuevo la ayuda es en este caso un elemento menor, porque el vínculo chino con Sudán es fundamentalmente inversor y de apoyo diplomático⁹⁴. China ha proporcionado apoyos,

⁹¹ Reisen, H. y Ndoye, S. (2008). *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper nº 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>

⁹² Jacoby, U. (2007). "Getting Together", en *Finance & Development*; Jun 2007; 44, 2; pg. 34

⁹³ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁹⁴ Aunque algunas empresas occidentales abandonaron el país cuando Sudán fue calificado de Estado que apoyaba el terrorismo, no fue el caso de las empresas chinas ni de otras empresas occidentales como Siemens, Alstom o La Mancha, el mayor inversor extranjero en el sector minero en Sudán.

además de a Sudán, a países como Zimbabwe⁹⁵. De nuevo en este ámbito de la diplomacia son aplicables los mismos comentarios hechos con respecto a la inversión: la crítica es pertinente, aunque no pertenece al campo de la ayuda, pero debe ponerse en relación a la importancia relativa que esta actividad diplomática tiene para los países en cuestión en comparación con la que realizan otras potencias.

En lo que se refiere estrictamente a la ayuda, China la ha otorgado a los países con menor nivel de corrupción —como Sudáfrica, Mauricio, Cabo Verde y Botswana— y también a algunos de los que presentan mayores niveles de corrupción —como Chad, Guinea Ecuatorial y República Democrática del Congo—. Es evidente que China no hace del nivel de corrupción o de legitimidad democrática un criterio de selección a la hora de otorgar ayuda, pero tampoco hay evidencia sólida que sustente que China fomenta un aumento de la corrupción en los países con los que coopera. Adicionalmente, la ayuda china a estos países es muy reducida, especialmente si se compara con la de otros donantes tradicionales, como para que se le pueda atribuir responsabilidad en el deterioro de la calidad democrática en determinados contextos, y más si tenemos en cuenta el sistema de desembolso directo al contratista que evita que los fondos pasen por las manos del gobierno pres-tatario. Por tanto, en el ámbito de la ayuda, la crí-

tica a China en el sentido de que fomenta la corrupción no está sólidamente fundamentada⁹⁶.

En definitiva, parece pertinente la crítica de que China no hace todo lo que podría por promover la mejora en la calidad institucional o por aunar esfuerzos con la comunidad internacional para aislar a regímenes no democráticos o que no respetan los Derechos Humanos. Esta crítica parece tener sólidos fundamentos en los ámbitos de la inversión y de la diplomacia (aunque se debería ponderar la crítica de acuerdo al peso relativo de la presencia china en esos países), pero mucho menos en el caso de la ayuda, que es escasa en los contextos a los que nos referimos.

Finalmente, es difícil afirmar si China puede estar dispuesta a dejar de colaborar (aunque sea poco) en el sostenimiento de regímenes corruptos o poco legítimos. Por una parte, China no es partidaria del aislamiento de determinados regímenes por parte de la comunidad internacional⁹⁷. Además, percibe la corrupción como algo consustancial a un país en proceso de desarrollo, en ningún caso un obstáculo insalvable para su crecimiento ni mucho menos un motivo para privarle de la ayuda: la propia China es un país con un nivel de corrupción importante y ello no impide un gran dinamismo económico⁹⁸. Pero, por otra parte, China no es completamente impermeable a la percepción que de esos países

⁹⁵ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

⁹⁶ Cabe señalar, a modo de ejemplo, que China dio ayuda a Zimbabwe por valor de 30 millones de dólares entre 2000 y 2006, mientras el Reino Unido le otorgó 291 millones de dólares en el mismo periodo, al mismo tiempo que España concedía 95 millones de dólares a Guinea Ecuatorial (OCDE).

⁹⁷ En palabras de Liu Guijin, enviado especial de China a Sudán, “Nosotros no creemos en los embargos, que solo conllevan el sufrimiento de la población. Desde un punto de vista práctico, los embargos y las sanciones no pueden resolver los problemas, de igual forma que no lo pueden hacer las invasiones armadas”.

⁹⁸ En palabras de Li Rougu, presidente de Eximbank, en la reunión del Foro Económico Mundial de 2007 en Sudáfrica: “Pasamos la mayor parte del tiempo discutiendo cuestiones como la transparencia y la buena gobernanza. Y esto no ayuda porque estas circunstancias son parte del proceso de desarrollo. No creo que el Reino Unido fuera tan transparente como es ahora hace doscientos años, y menos aun Estados Unidos hace cien años” (Brautigam, 2008).

tiene la comunidad internacional. Quizá el comportamiento de un determinado gobierno no influya en la decisión de China de otorgar ayuda, pero sí que le preocupa la opinión que, derivada de esa decisión, se formen de China los actores con relevancia internacional. Así lo demuestra el hecho de que en Febrero de 2007 China eliminara a Nigeria y Sudán de su lista de países con importantes recursos en los que se potenciaba la inversión de las empresas chinas, y también el papel de mediador que ha desempeñado recientemente China entre Sudán y la comunidad internacional⁹⁹.

Free riding en la gestión de la deuda

Mediante la condonación de deuda externa dentro de iniciativas como HIPC, la comunidad internacional pretende promover avances en la lucha contra la pobreza y en la promoción del desarrollo en los países deudores. No obstante, existe la percepción de que la actividad de China en África estaría minando estos esfuerzos: la realización de operaciones de condonación de deuda fuera de los consensos internacionales debilitaría la capacidad de los acreedores occidentales de impulsar cambios institucionales en los deudores.

Lo cierto es que una parte muy importante de las operaciones de alivio de deuda realizadas por China afectan a países incluidos en la iniciativa HIPC. El comportamiento de *free rider* podría identificarse más bien en los vínculos de China con los países que no han sido incluidos en la iniciativa HIPC —y con una importante dotación de recursos—, a los que China ha ayudado a

mejorar su situación de endeudamiento, como es el caso de Angola o Sudán. Sin embargo, la mejora de los niveles de endeudamiento de estos países no responde a la condonación de deuda, sino que podría ligarse, en todo caso, a operaciones de cooperación financiera, principalmente en forma de inversión y con una parte menor de ayuda¹⁰⁰.

El caso de Angola resulta paradigmático, ya que las inversiones que ha recibido de China entre 2000 y 2007, fuertemente focalizadas en infraestructuras, han podido influir positivamente en el crecimiento económico y en el incremento experimentado por las exportaciones del país. El hecho es que entre 2000 y 2006 la deuda total ha descendido del 100% al 30% si se mide sobre el PIB, y del 111% al 41% si se mide sobre las exportaciones¹⁰¹. Y algo similar se observa en el caso de Sudán. No se puede asegurar que el incremento del PIB y las exportaciones vengán provocados por la cooperación económica ofrecida por China. Si se constatare la relación de causalidad, se podría afirmar que China habría colaborado en la mejora de los indicadores de endeudamiento de estos países, lo que ciertamente podría interpretarse como un comportamiento *free rider*, sin realizar un juicio de valor sobre tal actitud. En este sentido, lo que es el CAD para los países beneficiarios de la iniciativa HIPC, lo sería China para los países ricos en recursos, pero por otros mecanismos¹⁰².

Evidentemente, este cambio en los indicadores de endeudamiento de Angola o Sudán genera un mayor margen de maniobra para estos países, lo

⁹⁹ Reisen, H. y Ndoye, S. (2008). *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper n° 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

que merma la capacidad de presión de la comunidad internacional a la hora de estimular cambios en materia de gobernanza o de la lucha contra la pobreza a cambio de la refinanciación de la deuda.

Suponiendo que realmente fuera la cooperación económica china la responsable de esta mejora, la discusión que se abriría es qué actuación logra mayores efectos en la promoción de la gobernanza y la transparencia. La comunidad internacional utiliza la ayuda (en forma en este caso de condonación y alivio de deuda) como palanca para promover cambios en la calidad institucional y gobernanza de los países. China, por su parte, guiada por su propia agenda de intereses económicos, contribuye posiblemente al desarrollo productivo de estos países y se defiende de las críticas afirmando que la inversión no está guiada por criterios de buen desempeño del gobierno receptor (tampoco lo está la de los países más relevantes en la escena internacional) y que además los problemas de gobernanza y transparencia son consustanciales a los procesos de desarrollo, y no las causas que explican un bajo nivel de desarrollo actual.

La crítica al papel de China, de nuevo, puede ser pertinente, pero una vez más no corresponde al ámbito de la ayuda, sino mayoritariamente al de la inversión. Otra cuestión es que sus efectos entren en conflicto con una política de los donantes tradicionales que sí pertenece al terreno de la ayuda, como es el alivio de deuda.

Préstamo imprudente

Según algunas críticas, China estaría otorgando préstamos a determinados países de forma irresponsable, en el sentido de que estaría provocando

que su endeudamiento alcanzara cotas excesivas. Adicionalmente, esta situación se estaría dando por causa de la mejora en la situación de endeudamiento que han experimentado varios países en desarrollo gracias fundamentalmente a la iniciativa HIPC. De nuevo conviene advertir que el efecto de la ayuda en este ámbito es reducido, ya que la mayor actividad china adquiere forma de inversión y no de ayuda. No obstante, conviene analizar ambas, desde el punto de vista del endeudamiento que provocan.

En términos de volumen de fondos la ayuda china es pequeña, y por tanto su incidencia en el endeudamiento no es comparable al que pueda tener su actividad inversora. Sin embargo, sigue siendo relevante averiguar cuál es la magnitud de la ayuda reembolsable china en relación al total de ayuda que otorga. Por establecer un elemento de comparación con los donantes del CAD, la AOD total reembolsable, entre 2003 y 2008, supuso un flujo neto negativo de fondos (repago de deuda mayor que el nuevo capital prestado), aunque con un volumen muy pequeño, que osciló entre el 1% y el 5% de la ayuda bilateral neta no reembolsable¹⁰³. En 2009 la AOD neta bilateral reembolsable fue positiva, pero igualmente muy pequeña (3,4%) en comparación con la no reembolsable¹⁰⁴. El análisis en el caso chino es prácticamente imposible con la información existente. No se conoce el peso relativo en la asistencia externa de los préstamos sin interés, ni el volumen de préstamos concesionales, y ni siquiera hay acuerdo respecto a si estos últimos tienen el grado de concesionalidad suficiente para ser considerados concesionales según los criterios del CAD (véase el epígrafe 6). Únicamente se puede

¹⁰³ Datos OCDE

¹⁰⁴ Datos OCDE

decir que, si se consideran en el cómputo los préstamos concesionales junto a los préstamos sin interés, el total de ayuda reembolsable supone, sin duda, una parte relevante de la cooperación china, posiblemente con un peso mayor que en el caso de los donantes del CAD.

A diferencia de la ayuda reembolsable, la inversión china si podría, por su volumen, provocar el llamado “préstamo imprudente” generando excesivo endeudamiento en los países prestatarios¹⁰⁵. Sin embargo, el trabajo de Reisen y Ndoye para la OCDE no ha encontrado evidencia que permita afirmar que esto está sucediendo, aunque los datos que analizan llegan únicamente hasta el 2006¹⁰⁶. Los indicadores de deuda de estos países mejoraron en el periodo analizado porque, aunque se incrementó su endeudamiento, aumentaron en mayor medida su renta y sus exportaciones, con lo que la deuda como porcentaje de ambos se redujo.

No obstante, cabe hacer dos observaciones. La primera es que el préstamo que hace China a los países HIPC no es interpretado como imprudente debido a que están mejorando los indicadores de deuda de los prestatarios, pero eso equivale a asumir que son la financiación e inversión chinas las que inciden positivamente en el crecimiento y en las exportaciones, que son los factores que hacen, en último término, mejorar los indicadores de deuda. Este hecho quizá no debería darse por

garantizado, como ya se ha discutido en el caso del comportamiento *free rider* en cuestión de alivio de deuda. En segundo lugar, es una cuestión abierta hasta qué punto la presencia inversora china va a ser permanente en los países de renta baja, lo cual arroja dudas sobre la sostenibilidad de los efectos positivos que la inversión china tiene, si efectivamente los tiene, para los parámetros de deuda.

Falta de transparencia

Es una realidad que la actividad de China como donante es poco transparente. Aunque según algunos autores existen indicios de que esta pauta está comenzando a cambiar, lo cierto es que la información oficial es escasa y poco accesible respecto a la ayuda desplegada, que suele presentarse de forma fragmentada e incompleta¹⁰⁷.

Diferentes razones se han apuntado para explicar este hecho. Lancaster afirma que quizá China desea evitar presiones por parte de los países que reciben menos ayuda y que hay además un cierto grado de desconocimiento de la cantidad exacta de ayuda otorgada debido a la cantidad de actores implicados¹⁰⁸. Otros autores, sin embargo, afirman que China es plenamente consciente de los fondos que dedica a este concepto, pero que no hace el esfuerzo por compilar esta información de acuerdo a los criterios que utiliza el CAD¹⁰⁹. Adicionalmente, otro elemento importante parece ser la dificultad de legitimación interna de esta

¹⁰⁵ Desde 2005, el Banco Mundial y el FMI crearon el Marco para la Sostenibilidad de la Deuda (DSF por sus siglas en inglés), con el objetivo de realizar un seguimiento sobre la evolución de los indicadores de deuda de los países de renta baja. Dentro de esta iniciativa se marcaron unos niveles teóricamente adecuados que tratan de indicar el nivel de endeudamiento que cada país puede asumir. Si estos límites fueran superados, se estaría incurriendo en el llamado “préstamo imprudente”, excesivo, según estos criterios, para el país que se endeuda.

¹⁰⁶ Reisen, H. y Ndoye, S. (2008). *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper n° 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>

¹⁰⁷ Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.

¹⁰⁸ Lancaster, C. (2007). *The Chinese Aid System*, Center for Global Development Essay, June, 2007.

¹⁰⁹ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

actividad, dadas las necesidades existentes dentro del propio país¹¹⁰.

Realmente la ayuda no supone un gasto sin contrapartida para China. Al contrario, parece estar orientándose de forma que tenga un impacto positivo directo en el propio desarrollo chino, pero este hecho es visible solamente bajo una mirada de medio y largo plazo, y por tanto es difícil transmitirlo a la opinión pública. Esto último podría ser útil para entender la relativa falta de transparencia actual que, sin embargo, estaría comenzando a cambiar, como demuestran las referencias explícitas que por primera vez se han hecho al gasto de asistencia externa y a su necesidad en el *Undécimo Plan Quinquenal* (2006-2010).

Por último, también se afirma que, como una de las lógicas que explícitamente dominan la planificación de la ayuda es la promoción de la empresa china en el exterior, la escasez de información sobre desembolsos y proyectos respondería a un deseo de mantener la confidencialidad respecto a las actividades privadas de las empresas chinas en el exterior¹¹¹.

De cualquier forma, la deficiente información respecto a alivio de deuda, ayuda multilateral, gasto en becas para estudiantes extranjeros, distribución sectorial y geográfica y condiciones de los préstamos concesionales, alimenta la sensación de que existe un interés en mantener cierto grado de opacidad respecto a la ayuda. Una mayor transparencia permitiría extraer conclusiones respecto al patrón de asignación sectorial o geográfica que podrían aclarar en mayor medida la posición de China como donante. Tampoco

hay transparencia en el ámbito de las evaluaciones: los ejercicios realizados por la Oficina de Cooperación Internacional del MOFCOM no se hacen públicos; y Eximbank, que también realiza evaluaciones ex-post de algunos de los proyectos que financia, tampoco publica los resultados.

Los planteamientos estratégicos de China no se alinean con los que, al menos en el discurso, orientan la cooperación de los donantes tradicionales. Ese hecho ya le supone a China una crítica por parte de la comunidad internacional. Si existiera, adicionalmente, acceso a la información que permitiera constatar con exactitud a qué se destina la asistencia externa, sin duda la exposición a la crítica sería mayor, ya que ésta podría fundamentarse en hechos concretos. Manteniendo cierta opacidad, China no evita la crítica, pero le resta contundencia ya que cualquier análisis podrá basarse únicamente en especulaciones.

Estándares sociales y medioambientales

Toda la actividad china en países en desarrollo se lleva a cabo, en el mejor de los casos, incorporando los estándares medioambientales y laborales que existan en el país receptor. Las empresas chinas participan en docenas de proyectos de construcción de presas en África, en los cuales no está nada claro qué análisis se ha hecho en términos de impactos medioambientales y sobre la población afectada. Numerosos proyectos controvertidos desde este punto de vista han sido financiados mediante préstamos concesionales de Eximbank¹¹². Adicionalmente, ha habido protestas de trabajadores locales en proyectos tanto de

¹¹⁰ Lancaster, C. (2007). *The Chinese Aid System*, Center for Global Development Essay, June, 2007.

¹¹¹ Hubbard, P. (2007). *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.

¹¹² Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

ayuda como de inversión en relación con sus condiciones laborales y de seguridad.

Parece bastante claro que China no exige el cumplimiento de ninguna normativa laboral o medioambiental específica que no venga definida por el país receptor, lo que le diferencia claramente de otros donantes del CAD, que, al menos discursivamente, sí tratan de promover cambios en estos ámbitos. Se ha señalado que en los últimos años el gobierno chino y los directivos de Eximbank pretenden desplegar una acción más responsable en ese sentido, fundamentalmente para contrarrestar la percepción que determinadas actividades generan en los países receptores y en la comunidad internacional¹¹³. China, como en otros ámbitos, no es impermeable a la percepción que se tiene de su acción, pero de momento no existe un propósito claro para tener en cuenta de forma decidida las cuestiones laborales, sociales y medioambientales en los proyectos de ayuda que financia¹¹⁴.

Cooperación guiada por la oferta: falta de alineamiento con las prioridades locales

Una crítica habitual es que la cooperación china está totalmente centrada en la construcción de infraestructuras porque es lo que a China le resulta más fácil ofrecer a cambio del acceso a los recursos naturales que busca. En este sentido, se afirma que la ayuda china debería alinearse en mayor medida con las prioridades del país receptor, tal y como éstas se expresan en los documentos estratégicos oficiales, como las Estrategias de Reducción de la Pobreza¹¹⁵.

Lo cierto es que una parte sin duda importante de la cooperación china, y claramente la más visible, se dedica a los *proyectos de planta completa* para construir infraestructuras, sean de tipo social (viviendas, hospitales, escuelas), del sector económico (transporte, telecomunicaciones y energía) o del sector productivo (plantas procesadoras de productos básicos). Pero la cooperación china cubre más ámbitos que el de la construcción, como ya se ha señalado. Es igualmente cierto que las Estrategias de Reducción de la Pobreza no suelen contemplar como una prioridad el desarrollo de infraestructuras. Estas estrategias se enmarcan dentro de la visión de los donantes tradicionales, que en la actualidad enfatizan en aspectos como el desarrollo humano, la creación de capacidades y, especialmente, la reducción de la pobreza, con los ODM como elemento de referencia fundamental. Pero ello no significa que las infraestructuras no sean percibidas como un sector muy importante por los receptores, más bien al contrario. De hecho, los fondos que China está dedicando a las infraestructuras son muy bien recibidos por muchos países en desarrollo, precisamente por esta desatención que sufre el sector por parte de los donantes occidentales en las últimas décadas¹¹⁶.

Además, conviene tener presente que si bien las infraestructuras no aparecen en las Estrategias de Reducción de la Pobreza, sí son una prioridad para NEPAD (New Partnership for African Development), el programa regional de la Unión Africana que pretende promover el desarrollo sostenible y erradicar la pobreza extrema. Así, una de

¹¹³ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

¹¹⁴ Por ejemplo, ninguno de los principales bancos estatales chinos (al igual que la mayor parte de los bancos de países en desarrollo) ha adoptado los "Principios Ecuador", un código de conducta voluntario elaborado por sesenta de los principales bancos internacionales para facilitar la valoración, seguimiento y control de impactos sociales y medioambientales (Brautigam, 2008).

¹¹⁵ Jacoby, U. (2007). "Getting Together", en *Finance & Development*; Jun 2007; 44, 2; pg. 34

¹¹⁶ Brautigam, D. (2008). *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.

las cinco áreas prioritarias de actuación para NEPAD en el periodo 2010-2012 es “Infraestructuras e integración regional”¹¹⁷.

Efectos en los países con presencia china

Por último, también son discutidos los impactos que puede tener la presencia china en los países en los que opera. En primer lugar, se generan efectos en el mercado de trabajo. Existe la percepción de que los proyectos financiados por la ayuda china son ejecutados íntegramente por personal de ese país, pero el trabajo de Levitt indica que el 48% de la mano de obra proviene de China, mientras que los países receptores aportan el 52% restante¹¹⁸. Por tanto la acción china estaría proporcionando empleo al receptor, aunque en menor proporción que el que pueden generar otros donantes con sus proyectos, que suelen descansar en mayor proporción en personal local.

Un segundo efecto de la presencia china señalado por algunos autores es que en países con importantes recursos puede contribuir a acentuar su dependencia respecto a un número muy reducido de productos y obstaculizar la diversificación de su economía¹¹⁹. Sin duda este efecto puede ser relevante, pero una vez más la crítica debe dirigirse más bien al ámbito de la inversión, y no tanto al de la ayuda, que tiene una importancia pequeña en este tipo de países, como ya se ha indicado.

En tercer lugar, en ocasiones se alude al desplazamiento de los productos locales generado por la presencia china al inundar los mercados con productos propios. Se trata, sin duda, de un efecto a

tener en cuenta que, además, es asumido explícitamente por China como uno de los objetivos de su asistencia externa. Evaluar en qué medida incide esto en la producción local es una tarea relevante que no podrá ser abordada aquí.

8. Consideraciones finales

Como se ha recogido a lo largo de este capítulo, varios rasgos caracterizan a la cooperación china, entre los que cabe destacar tres. En primer lugar, se trata de una cooperación con fuertes problemas de información y rendición de cuentas. Esto provoca grandes dificultades para dimensionar su volumen y establecer comparaciones útiles y razonables con las políticas de ayuda de los donantes tradicionales, sujetas a los criterios de contabilización del CAD. Esta falta de transparencia no sólo aleja a la ayuda china de los estándares democráticos exigibles, sino que además dificulta el análisis de la actividad desplegada y, con ello, el aprendizaje que de él pudiera derivarse.

En segundo lugar, es una cooperación fuertemente ligada, aspecto que condiciona el conjunto de la actividad de China como donante. Acorde con el objetivo declarado del “beneficio mutuo” la cooperación china persigue una mejora en su propia capacidad de acceso a los recursos naturales de los países socios, así como la internacionalización de su empresa y la apertura de nuevos mercados. En la mayor parte de los casos la ayuda contribuye a este fin de forma indirecta, favoreciendo la generación de un entorno propicio en

¹¹⁷ NEPAD (2010). *NEPAD Planning and Coordinating Agency. Strategic Direction 2010-2012*, disponible en <http://nepad.zaloni.net/system/files/NPCA%20Strategic%20Direction%20%28Final%29.pdf>

¹¹⁸ Levitt, R. (2007). *Chinese Contractors in Africa: Insights from a Survey*, Collaboratory for Research on Global Projects, Universidad de Stanford, Stanford.

¹¹⁹ Reisen, H. y Ndoye, S. (2008). *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper nº 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>

los países socios que facilite la entrada de su inversión, la cual se orientaría de forma mucho más marcada a los objetivos señalados. Este rasgo, que lo aleja de la doctrina del CAD —y, cada vez en mayor medida, de la práctica de los donantes tradicionales— es uno de los que mayores controversias genera a la hora de valorar la actividad de China como donante, al situarse más en sintonía con una agenda de intereses propios que del país socio. En último término, permite delimitar el auténtico papel que China otorga a la cooperación. Si en los donantes tradicionales se puede decir que, al menos en el discurso, el interés en la promoción del desarrollo es uno de los motores que impulsa las políticas de ayuda, China parece entender la asistencia externa como una mera herramienta de política exterior, en ningún caso como una política pública con el mínimo exigible de entidad propia. Esto se constata en sus planteamientos estratégicos y en la estructura organizativa que pone en práctica las actividades desde el gobierno. Pero incluso se manifiesta en el terreno meramente práctico, ya que el gobierno emplea los mismos mecanismos y actores tanto para llevar a cabo su política inversora como para poner en práctica las tareas de asistencia.

Por último, el tercer rasgo que cabe destacar de la cooperación china es su baja —cuando no inexistente— condicionalidad. Como se ha señalado, las exigencias que China plantea a sus socios a la hora de otorgar su ayuda suelen limitarse al previo reconocimiento de “una sola China” y la ruptura de relaciones con Taiwán. Este hecho también suscita importantes controversias. La ausencia de condicionalidad, como es lógico, presenta aspectos positivos, ya que puede fomentar la apropiación por parte del socio de las acciones desplegadas, así como evitar la canalización de otros intereses distintos a la promoción del desarrollo. Además, esta es una de las razones que explica la especial agilidad que los países

socios le atribuyen a China como donante a la hora de poner en marcha las intervenciones, dado que reduce la complejidad de las negociaciones y trámites previos. Ahora bien, como es sabido, la condicionalidad también puede ser útil para estimular el cumplimiento de unos estándares de tipo sociolaboral o medioambientales, función que China no otorga a su ayuda. Obviamente, resulta difícil pensar que un país que presenta importantes restricciones internas en materia de democracia y respeto a los Derechos Humanos, pueda tener interés —y legitimidad— en aplicar condicionalidades de este tipo a través de su política de cooperación.

Por otra parte, relacionado con la indiscutible falta de condicionalidad ya referida, cabe hacer dos consideraciones más. En primer lugar, algunas críticas a la presencia china en determinados contextos son sin duda pertinentes pero hay que matizar que con frecuencia se dirigen a la ayuda, cuando son atribuibles más bien a la inversión o a la diplomacia, e incluso cabría aquí una precisión suplementaria: se debería ponderar la crítica (por ejemplo en cuanto a la responsabilidad que se atribuye a China por su apoyo a determinados regímenes o políticas) de acuerdo a la importancia real de la presencia china en esos contextos, que generalmente es mucho menor (aunque sin duda haya crecido en la última década) que la de otros actores de la escena internacional. En segundo lugar, hay críticas a la actividad de China como donante que no se sustentan en la evidencia empírica: no parece que los índices de gobernanza y corrupción empeoren allí donde China opera, ni tampoco parece estar incurriendo en el préstamo imprudente a países africanos. Lo que sí es evidente es que la estrecha interrelación entre todos los ámbitos que incluye la presencia china en un país y la escasa transparencia ya referida tampoco facilita un análisis afinado de estas cuestiones.

En cualquier caso, además de caracterizarse por ser poco transparente, fuertemente ligada y desprovista de condicionalidad, la cooperación china presenta interesantes potencialidades que pudiera ser de interés explorar, destacándose también aquí algunas de ellas. Por un lado, China es generalmente percibida de forma positiva como donante en los países en los que opera: el hecho de que se trate de un país en desarrollo y de que haya conseguido importantes avances en la lucha contra la pobreza parecen estar en la base de tal percepción, ya que atesora experiencias acumuladas sin duda útiles que transferir a los países socios.

Por otro lado, buena parte de la cooperación china está fuertemente orientada a la construcción de infraestructuras. Si bien este ámbito de trabajo concentró en décadas anteriores una parte importante de la actividad de los donantes tradicionales, en los últimos años —en buena medida como resultado de la consolidación de una agenda centrada principalmente en la lucha contra la pobreza— éstos le han dedicado una atención menor. Sin embargo, se trata de una necesidad identificada por los propios países socios, como pone de manifiesto NEPAD en el caso concreto de África, una de cuyas áreas prioritarias alude precisamente a la dotación de infraestructuras. En suma, la concentración de la cooperación china

en este ámbito no sólo puede ofrecerle una cierta especialización como donante, sino que responde, además, a la existencia de una demanda explícita por parte de los países socios y, por tanto, a un cierto alineamiento con las prioridades por ellos establecidas.

Junto a todo ello, conviene destacar la creciente participación que China está desarrollando en los organismos multilaterales, especialmente en los bancos multilaterales de desarrollo y, en menor medida, en determinados programas y fondos de Naciones Unidas. La incorporación de China al trabajo realizado por los organismos multilaterales puede ser una vía útil para la progresiva incorporación por parte de este donante de los principios y directrices de la agenda internacional de ayuda.

En definitiva, se trata de un donante emergente que presenta luces y sombras, y cuya entidad y tamaño le confieren una relevancia destacada en el plano internacional, relevancia que, adicionalmente, parece estar incrementándose. De las respuestas que la cooperación china articule a los desafíos planteados y de la capacidad de atracción y estímulo que la comunidad de donantes sea capaz de demostrar, dependerá en buena medida la integración efectiva de China —y la capitalización de sus potencialidades— en el sistema internacional de ayuda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (2009): Asian Development Bank & People's Republic of China, FACT SHEET, disponible en http://www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/PRC.pdf
- BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHINA (varios años), China EXIMBANK Annual Report, disponibles en <http://english.eximbank.gov.cn/annual/2007fm.shtml>
- BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHINA (2010): *Credit: Chinese Government Concessional Loan and Preferential Export Buyer's Credit*, accesible en: http://english.eximbank.gov.cn/business-article/activities/loan/200905/9398_1.html
- BRAUTIGAM, D. (2008): *China's African Aid. Transatlantic challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington.
- BRAUTIGAM, D. (2009): *The Dragon's gift. The real story of China in Africa*, Oxford University Press, Nueva York, disponible en <http://books.google.es/books?id=2r15QF39S6cC&lpq=PR4&pg=PR9#v=onepage&q&f=false>
- DFA - MOFCOM (2007): "Basic State of China's External Assistance 2006" (Chinese Only) <http://jjhzj.mofcom.gov.cn/aarticle/g/200701/20070104316858.html>
- ENLAI, Z. (1964): Discurso en Accra, Ghana, el 15 de enero de 1964.
- EVANS P. C. Y DOWNS E. S. (2006): "Untangling China's Quest for Oil through State-Backed Financial Deals" *The Brookings Institution Policy Brief* n° 154, Mayo.
- FOCAC (2000): Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development, disponible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dyjbzjhy/DOC12009/t606797.htm>
- FOCAC (2003): Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dejbjzjhy/DOC22009/t606801.htm>
- FOCAC (2006): *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2007-2009)*, accesible en <http://www.focac.org/eng/ltada/dscbjzjhy/DOC32009/t280369.htm>
- FOCAC (2009): FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION SHARM EL SHEIKH ACTION PLAN(2010-2012), accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjbjzjhy/hywj/t626387.htm>
- FOCAC (2009b): Implementation of the Follow-up Actions of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, accesible en <http://www.focac.org/eng/dsjbjzjhy/hywj/t627504.htm>
- FONDO GLOBAL CONTRA EL SIDA, LA MALARIA Y LA TUBERCULOSIS (2010): compromisos y contribuciones , disponible en <http://www.theglobalfund.org/en/donors/documents/?lang=en>
- HIPC Capacity Building programme (2009): Guía de donantes: perfil de China, disponible en http://www.hipc-cbp.org/index.php?option=com_content&task=category§ionid=2&rid=38&Itemid=77&lang=es
- HUBBARD P. (2007): *Aiding Transparency: What We Can Learn About China Exim Bank's Concessional Loans*, Working Paper Number 126, Center for Global Development.
- JACOBY, U. (2007): "Getting Together", en *Finance & Development*; Jun 2007; 44, 2; pg. 34
- KOBAYASHI T. (2008): *Evolution of China's Aid Policy*, Working Paper n° 27, Japan Bank for International Cooperation Institute (JBICI), Tokyo.
- LANCASTER, C. (2007): *The Chinese Aid System*, Center for Global Development Essay, June, 2007.

- LEVITT, R. (2007): *Chinese Contractors in Africa: Insights from a Survey*, Collaboratory for Research on Global Projects, Universidad de Stanford, Stanford.
- LIN, T (1996): "Beijing's Foreign Aid Policy in the 1990s: Continuity and Change", *Issues & Studies: A Journal of Chinese Studies and International Affairs*, 32(1)
- LUM T., FISCHER H., GOMEZ-GRANGER J., LELAND A. (2009): China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia, Congressional Research Service.
- MINISTERIO DE FINANZAS DE CHINA (1998): *Measures on Budget Management of Foreign Aid*, publicado el 24 de junio de 1998
- MOFCOM (2006): *Decree 2006 no.15*, promulgated on August 16, 2006, effective on October 1, 2006.
- NEPAD (2010): *NEPAD Planning and Coordinating Agency. Strategic Direction 2010-2012*, disponible en <http://nepad.zaloni.net/system/files/NPCA%20Strategic%20Direction%20%28Final%29.pdf>
- OCDE (2010): *Development Co-operation Report 2010*, disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report_20747721
- QI, G. (2007): *China's Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend*, presented at University of Oxford/Cornell University Conference "New Directions in Development Assistance", 11-12 June 2007.
- REISEN H. (2007): *Is China Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?*, G-24 Policy Brief n° 9, Intergovernmental Group of Twenty-Four, Washington. Disponible en <http://www.g24.org/briefs.htm>
- REISEN H. Y NDOYE S. (2008): *Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders*, Working Paper n° 268, OECD Development Center, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf>
- Tjønneland E. N., Brandtzæg B., Kolås Å, le Pere G. (2006): *China in Africa. Implications for Norwegian foreign and development policies*, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- WANG, HANJIANG (2004): "China's Aid to Foreign Countries in 2003", *China Commerce Yearbook 2005*.
- ZHANG, CHIXIN, (1996) "The Foreign Aid Work Develops in the Course of the Reform." *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade, 1996-97*.

Datos estadísticos

- Banco Africano de Desarrollo: *Member countries information*, disponible en <http://www.afdb.org/en/about-us/members/>
- Bureau of Labour Statistics: datos del *Consumer Price index*. Serie histórica accesible en <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/cpi/cpi.txt>
- Editorial Board of the China Commerce Yearbook ed. (Various Issues after 2004): *China Commerce Yearbook*.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) (varios años): *Informe anual*, disponible en http://www.unfpa.org/public/publications/annual_reports
- International Development Association (IDA- Banco mundial) (2005): Report from the Executive Directors of the International Development Association To the Board of Governors Additions to IDA Resources: Fourteenth Replenishment, disponible en <http://go.worldbank.org/9F8WVB3S10>
- International Development Association (IDA- Banco mundial) (2008): Report from the Executive Directors of the International Development Association To the Board of Governors Additions to IDA Resources: Fifteenth Replenishment, disponible en <http://go.worldbank.org/U94WRYNMQ0>
- Ministerio de Finanzas de la República Popular China (Varios años): *Finance Year Book of China*, disponible solamente en chino.
- National Bureau of Statistics of China (varios años): *China Statistical Yearbook*, disponible en el sitio web de National Bureau of Statistics of China: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearly-data/>
- OCDE: *International development statistics online*, accesibles en: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>

- Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2010): *About donors*, disponible en <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp216777.pdf>
- UNIFEM (2009): *Informe Anual 2008-2009*, disponible en: http://www.unifem.org/attachments/products/annual_report_2008_2009_es.pdf

7. POLONIA: MIRANDO AL ESTE¹

Agata Czaplińska*

1. Introducción: Polonia como nuevo donante

Aunque la cooperación para el desarrollo que Polonia realiza no puede ser catalogada de Sur-Sur, resulta de interés su estudio en cuanto actor constituido como *nuevo donante*, especialmente a partir de 2004, cuando se convierte en miembro de la UE. En los años que estuvo vigente el sistema comunista, la cooperación polaca había estado fuertemente vinculada a la colaboración dentro de los bloques. Tras un período de transición en la década de los noventa, en el que cabe destacar su incorporación a la OCDE en 1996, es en 2004 cuando se puede comenzar a hablar de una política polaca de cooperación al desarrollo, ya que hasta entonces la cooperación se realizaba de forma muy dispersa y poco sistemática. Hasta esa fecha la cooperación polaca se componía, fundamentalmente, de las becas a estudiantes —con larga tradición en Polonia—, de la ayuda multilateral en el marco del Grupo de Banco Mundial y del sistema de Naciones Unidas, de la concesión de créditos blandos y, por último, de pequeños proyectos ejecutados por ONGD y por misioneros polacos. En 2009, la AOD polaca se situó en los 375 millones de dólares, lo que supone el 0,09% de su PNB.

La cooperación que Polonia realiza se concibe como un nuevo elemento de su política exterior.

El discurso oficial incide en la promoción, a través de la ayuda al desarrollo, de los valores democráticos, de los Derechos Humanos y, de forma significativa, de los procesos de transición y reforma en los países de la antigua Unión Soviética. No obstante, parte de la ayuda al desarrollo se percibe también como un vehículo para el establecimiento de relaciones con aquellos países con los que no existen otras relaciones de cooperación, especialmente con países de África y América Latina.

Con el fin de conocer el entorno en el que se despliega la ayuda polaca, se presentará, en primer lugar, su marco normativo e institucional. En segundo lugar, se abordará un análisis del contexto político en el que se enmarca la ayuda polaca, para conocer las directrices y orientaciones a las que aquella se dirige. En tercer lugar, se presentará la evolución y composición de la ayuda polaca —fundamentalmente a partir de los datos ofrecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia (MAE)— ofreciendo algunas cifras básicas, así como sus principales ámbitos y modalidades de trabajo. Por último, se establecerán una serie de consideraciones finales, en las que se recogen las principales ideas emanadas de los epígrafes precedentes y se plantean algunas perspectivas futuras.

¹ Fecha de finalización: mayo de 2010

* Trabaja en el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Polonia, gestionando la ejecución del programa bilateral de cooperación. Los juicios expuestos en este capítulo reflejan sus consideraciones personales y no necesariamente la opinión de la institución en la que trabaja la autora.

2. Marco normativo e institucional

El marco normativo e institucional en el que descansa el sistema de cooperación polaco obstaculiza las posibilidades de comprometerse a plazos superiores a un año y de emprender iniciativas conjuntas con otros donantes, limitando con ello la diversidad de los instrumentos de cooperación disponibles. Los fondos para el programa bilateral manejados por el MAE, el denominado *Programa de ayuda polaca*, que constituye en torno al 10% de la AOD de Polonia, provienen de un apartado especial en el presupuesto del Estado, cuyo volumen final se determina cada año y es susceptible de cambios, habitualmente a la baja, en el proceso presupuestario². Tal sistema de financiación implica, entre otros aspectos, la imprevisibilidad de la ayuda y el carácter restringidamente anual de los desembolsos. Este esquema de financiación reduce el horizonte temporal y estratégico de la ayuda con los países socios, a la vez que limita la variedad de modalidades e instrumentos a los que recurrir, excluyendo, de esta manera, los programas plurianuales y otros instrumentos más en sintonía con la calidad de la ayuda, tales como los enfoques sectoriales o el apoyo presupuestario. Asimismo, este modelo impide el trabajo con otros donantes en forma de cofinanciación o de cooperación delegada.

Polonia no dispone de una ley de cooperación al desarrollo, a pesar de que tras elaborar la *Estrategia de Cooperación* en 2003 se impulsaron varios proyectos a este respecto. Sin embargo, ninguno de ellos consiguió cerrar con éxito el proceso de consultas previsto en los procedimientos legislativos en Polonia, por lo que no llegaron en ningún caso al Parlamento. Como se ha seña-

lado, el marco normativo existente conlleva unas importantes limitaciones, principalmente de tipo financiero y administrativo, para la cooperación bilateral polaca. En este sentido, el objetivo fundamental de una eventual ley sería dar solución a estas cuestiones.

En primer lugar, los reglamentos de los proyectos de ley preveían la instauración de un instrumento financiero dedicado a suministrar fondos para el programa de cooperación, especialmente en su componente bilateral. Se trataría de un fondo de ayuda al desarrollo que se nutriría fundamentalmente del presupuesto del Estado. En segundo lugar, se aspiraba a consolidar al MAE como el actor con la responsabilidad central en materia de coordinación de la política de cooperación y de las intervenciones desplegadas. En tercer lugar, se pretendía establecer un organismo o agencia que se dedicase a la administración y gestión de los fondos de cooperación, que ahora se realiza desde el MAE. Junto a ello, se instituirían mecanismos más flexibles para suministrar ayuda humanitaria y disposiciones acerca del programa de voluntariado para el desarrollo³. En cualquier caso, el proceso legislativo se detuvo por falta de consenso en relación con las autoridades públicas que serían relevantes en materia de financiación y el reparto de competencias que se derivaría de la creación de una agencia dedicada a la administración de fondos de cooperación.

Además de obstaculizar la racionalización de la ayuda desplegada, la ausencia de un marco normativo adecuado reduce el peso político de la cooperación y su capacidad de incidir en la toma de decisiones de los responsables políticos. Sin embargo, el incremento previsto en la ayuda bila-

² Como se analiza más adelante, en torno al 75% de la AOD polaca es de tipo multilateral, mientras el 25% restante es bilateral, distribuida entre el programa bilateral de ayuda polaca (10%) y otros instrumentos de cooperación bilateral (15%).

³ El programa de voluntariado fue establecido por el MAE en 2008, basándose en el marco normativo existente, sin introducir modificaciones en cuanto a los derechos de los voluntarios.

teral, la insostenibilidad del modelo actual, la progresiva incorporación de estas cuestiones en los ámbitos de decisión política, y la perspectiva de la presidencia de Polonia en el Consejo de la UE en el segundo semestre de 2011, son factores que pueden actuar a favor de la adopción de una ley de cooperación en 2011. Para ejercer la dirección de los trabajos de la UE en el área de cooperación de manera adecuada, Polonia se verá compelida a incorporar los criterios de calidad de la ayuda asumidos por la UE y los miembros del CAD.

Respecto al marco institucional, el sistema polaco de cooperación al desarrollo está compuesto por las administraciones públicas de ámbito estatal —encargadas de diferentes aspectos relativos a la definición y ejecución de la política de cooperación—, las misiones diplomáticas de Polonia y varias entidades de índole pública y privada que directamente llevan a cabo las acciones de desarrollo financiadas con recursos estatales.

Si se observan las responsabilidades atribuidas a los distintos ministerios, el papel central y de coordinador en la política de cooperación al desarrollo se otorga al MAE. Salvo algunas excepciones que se tratarán más adelante —como la relación con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)—, el MAE se encarga de la programación de la ayuda bilateral y multilateral, incluyendo lo relativo a la UE. Los documentos de contenido político —como el posicionamiento de Polonia en los foros de donantes o los programas anuales que incluyen las directrices para la asignación de la ayuda bilateral— son aprobados

por el MAE⁴. En 2005 el MAE vio reforzada su estructura con la creación del Departamento de Cooperación al Desarrollo, al que por un periodo de cuatro años se le asignó una doble función. Por un lado, actuaba como responsable de la política de cooperación y de la programación de la ayuda. Por otro lado, se encargaría de la gestión de fondos asignados al programa bilateral. Sin embargo, desde 2010 la gestión de fondos se asumió por un nuevo departamento asignado a estas tareas. Ambos departamentos, que en conjunto cuentan con unos sesenta empleados, forman parte de una División del Ministerio dedicada —aunque no exclusivamente— a cooperación, con funciones parecidas a las de una Dirección General, cuya creación denota la creciente importancia que se está atribuyendo a la cooperación al desarrollo en la política exterior de Polonia⁵. Atendiendo a la nueva estructura institucional y la falta de consenso entre las autoridades públicas sobre la creación de una agencia ejecutiva dedicada a la administración de los fondos de cooperación, no parece probable que vaya a constituirse un organismo de esas características en los próximos años. Asimismo, tampoco se prevé el establecimiento de oficinas técnicas en el extranjero, por lo que la cooperación polaca tendrá que funcionar a través de las misiones diplomáticas de Polonia.

La ayuda humanitaria también forma parte de las competencias del MAE, pero, en este caso, el Ministerio del Interior, por medio de determinados servicios que están bajo su control —como, por ejemplo, el cuerpo de bomberos— puede

⁴ En ciertos casos, tras un proceso de consultas con los demás ministerios y a veces también con participación de la sociedad civil, fundamentalmente ONGD.

⁵ La nueva estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores se produjo tras la fusión, efectiva desde principios de 2010, del MAE y de la antigua Oficina del Comité de Integración Europea. Gracias a esta operación el Ministro de Asuntos Exteriores asumió la responsabilidad de las relaciones internacionales de Polonia, tanto en la UE como en los demás ámbitos. El nuevo departamento encargado de la gestión de fondos de ayuda bilateral se creó sobre la base de dos departamentos de la Oficina del CIE que se ocupaban de los programas de ayuda dirigidos a Polonia.

emprender operaciones humanitarias de manera autónoma, fundamentalmente de rescate, siempre que disponga de los recursos financieros necesarios. Asimismo, la participación de las Fuerzas Armadas de Polonia en las operaciones humanitarias, el mantenimiento de la paz y la cooperación cívico-militar (CIMIC), así como las actuaciones del Equipo de Reconstrucción Provincial polaco en la provincia de Ghazni (Afganistán) son competencias del Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Finanzas tiene el papel clave en la gestión de los instrumentos financieros, tales como el canje de deuda, los créditos a la exportación y la cooperación con las IFI, incluyendo el Grupo Banco Mundial⁶. Además, el Ministerio de Finanzas ejerce el control sobre las provisiones presupuestarias para el programa bilateral gestionado por el MAE, así como sobre el desembolso final de los fondos para las intervenciones de desarrollo que hayan sido previamente aprobadas por el MAE.

Por su parte, el Ministerio de Educación Superior y Ciencia se encarga de la dirección y supervisión de los programas de becas para estudiantes y doctorandos de países en desarrollo⁷.

En todo caso, todos los ministerios tienen alguna responsabilidad en el ámbito de la cooperación multilateral y de las contribuciones obligatorias a los organismos internacionales, que son gestionadas desde los presupuestos de cada ministerio. Dentro de este contexto, cabe señalar que gran parte de la cooperación bilateral desplegada por

Polonia no está sometida a una adecuada coordinación, que contribuiría a una mejor alineación del conjunto de la cooperación polaca con las prioridades identificadas y consensuadas bajo el liderazgo del MAE.

Otros actores de relevancia en el sistema de cooperación de Polonia son las misiones diplomáticas, pese a que se trata de un sistema muy centralizado en la capital y las embajadas no tienen poder de decisión ni disponen de un cierto margen de maniobra para el desembolso de fondos. En lo que atañe a la cooperación al desarrollo, las misiones diplomáticas de Polonia desempeñan diversas funciones como: consultas sobre el contexto político de los países socios y sobre las contribuciones voluntarias a fondos multilaterales; valoración previa de las propuestas de proyectos de desarrollo sometidas al MAE; ejecución directa de pequeños proyectos de desarrollo en cooperación con entidades locales, entre ellos los misioneros polacos, como se verá más adelante. Aunque la ejecución directa de proyectos debería suponer un mayor grado de autonomía de las embajadas, las propuestas de proyectos dependen de la aprobación de la administración central. Por otra parte, las embajadas polacas todavía carecen de personal dedicado a cooperación, incluso en algunos países señalados como socios prioritarios de la ayuda polaca⁸.

Dentro de este entorno institucional cabe aludir a dos tipos de entidades que llevan a cabo acciones de cooperación mediante subvenciones con-

⁶ Aunque el Ministerio de Economía también tiene un papel relevante en determinados asuntos.

⁷ De la gestión de becas se encarga, concretamente, la Oficina de Convalidación de Educación y de Intercambio Internacional.

⁸ Únicamente las embajadas polacas en Afganistán, Bielorrusia y Georgia cuentan con puestos diplomáticos asignados al programa de ayuda al desarrollo. En los demás casos los asuntos de cooperación se encargan a personal dedicado a otros temas, sobre todo los políticos y los económicos, o al personal contratado únicamente para las tareas técnicas relacionadas a los proyectos de cooperación. No obstante, tal como demuestra el caso de la embajada polaca en Tbilisi, una mejor dotación del personal produce un impacto positivo prácticamente inmediato, con una mejor focalización de la ayuda y de su seguimiento. Este ejemplo exitoso puede servir de argumento a favor de la descentralización de la cooperación polaca.

cedidas por el MAE. Por un lado, las administraciones y otras instituciones públicas polacas —tanto centrales como locales—, incluidas las embajadas de Polonia⁹. Por otro lado, las ONGD polacas¹⁰. Por su parte, las empresas han tenido hasta ahora un papel marginal en la ejecución del programa de cooperación, obteniendo ocasionalmente pequeños contratos otorgados directamente por el MAE, fundamentalmente en el ámbito de la ayuda humanitaria.

Respecto a las administraciones e instituciones públicas, además de los ministerios pueden señalarse las autoridades locales y regionales como las principales entidades ejecutivas de la cooperación polaca. Las autoridades locales y regionales no tienen políticas de cooperación propias ni presupuestos relevantes, aunque van ganando en importancia, fundamentalmente con socios ucranianos y, en menor medida, bielorrusos, georgianos y moldavos, gracias a la financiación del MAE. En paralelo a las subvenciones del MAE para proyectos de cooperación al desarrollo, las autoridades locales y regionales obtienen fondos de instrumentos europeos dedicados a la cooperación transfronteriza.

En cuanto a las ONGD polacas, mientras que en los primeros años del programa bilateral gestionado por el MAE gestionaban hasta el 40% de los recursos financieros, en los últimos años han perdido peso en beneficio de las entidades públicas, quienes van atesorando una mayor experiencia en cooperación y ejecutando una parte cada vez

mayor del presupuesto de ayuda bilateral¹¹. La mayoría de las ONGD polacas están asociadas a la plataforma nacional *Grupa Zagranica*. Entre ellas predominan las organizaciones autóctonas, establecidas originalmente en Polonia y desarrolladas de manera orgánica, y apenas tienen presencia las grandes ONGD occidentales de alcance internacional. Asimismo, salvo escasas excepciones, las ONGD polacas todavía no han establecido filiales en el extranjero y apoyan sus intervenciones en la colaboración con contrapartes locales¹².

Respecto al número del personal permanente y al volumen de recursos gestionados, las ONGD polacas son bastante pequeñas y no disponen de grandes estructuras¹³. Una gran parte de las ONGD polacas se han especializado en cooperación con países del Este, fundamentalmente con las antiguas repúblicas soviéticas, en las que atesoran ya varios años de experiencia. Únicamente en los últimos años se observa una atención creciente hacia África Subsahariana, probablemente en relación con la mayor disposición de fondos y con la especial consideración otorgada a la región por la UE.

Además del programa del MAE, las ONGD obtienen fondos de otros donantes, como la Comisión Europea —aunque de forma aún limitada— y de fuentes privadas, para financiar sus acciones. A pesar de la considerable capacidad técnica y operacional de las ONGD polacas, todavía no hay grandes organizaciones capaces de recaudar un importante volumen de fondos.

⁹ La categoría de las *administraciones y otras instituciones públicas* incluye, entre otros, a las universidades públicas, centros de investigación y varios servicios especializados, por ejemplo policía, guardias fronterizas e inspecciones veterinarias.

¹⁰ En la categoría de ONGD se incluyen universidades privadas.

¹¹ En 2009 el sector público gestionó un 40% de los fondos, mientras que las ONGD ejecutaron una quinta parte.

¹² Entre otras, una organización especializada en acción humanitaria y reconstrucción tiene misiones permanentes en Afganistán y en los Territorios Palestinos; una fundación de tipo think tank económico enfocada en cooperación, con las antiguas repúblicas soviéticas; y un par de organizaciones católicas que a menudo colaboran con misiones católicas y sus redes internacionales.

¹³ En promedio, las ONGD polacas cuentan con un personal permanente de entre 5 y 15 personas.

Asimismo, cabe señalar que las administraciones públicas polacas en ocasiones se nutren de personal cualificado proveniente de las ONGD.

Por su parte, los misioneros polacos, más activos en los países de África Subsahariana, colaboran principalmente con las embajadas, haciendo propuestas de microproyectos fundamentalmente en las áreas de educación básica y salud. A pesar de su pequeño alcance, tales proyectos —como la construcción y renovación de escuelas o centros sanitarios gestionados por las misiones— dan cierta visibilidad a la ayuda polaca, contribuyendo al reconocimiento de las autoridades de los países socios. En el caso de muchos países africanos, las intervenciones de tipo social emprendidas por los misioneros representan la única forma de ayuda otorgada por Polonia y, en determinados casos, la única forma de relación bilateral¹⁴.

Por otra parte, la expansión del programa de cooperación puede ir suponiendo una mayor delegación de responsabilidades a las misiones diplomáticas, sobre todo a las embajadas en los países socios prioritarios, con el objetivo de permitirles gestionar fondos de manera más independiente y flexible. Se puede prever, además, un aumento de la participación de las empresas privadas —entre otras, de consultoría y de construcción— que recibirán más contratos para tareas previamente precisadas, por ejemplo en ámbito como la evaluación y proyectos de infraestructuras.

3. Marco político

La cuestión del rol de Polonia en materia de cooperación está poco presente en el debate público

—que es alimentado de forma casi exclusiva por las ONGD— y se ve impulsado en momentos puntuales por el despliegue de intervenciones humanitarias concretas. Las escasas discusiones mantenidas en el seno del Parlamento han tenido un carácter informal, sin orientarse a acometer medidas concretas. El único documento que se dedica a orientar explícitamente la política de cooperación polaca es la *Estrategia de Cooperación al Desarrollo de Polonia*. Este documento se elaboró durante el proceso de integración a la UE, siendo finalmente adoptado por el gobierno en octubre de 2003. La estrategia refleja una disposición a fortalecer el papel de Polonia en el ámbito de la cooperación al desarrollo, así como su acomodación al marco normativo e institucional vigente. El documento prevé también la creación de nuevos instrumentos, tales como una ley de cooperación, mecanismos financieros específicos o la creación de estructuras institucionales orientadas a la gestión de la cooperación.

La estrategia reafirma a la cooperación al desarrollo como un elemento integral de la política exterior polaca, sirviendo a la consecución de sus objetivos, como el fortalecimiento de la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, la protección de sus intereses y la intensificación de la cooperación económica con países de todos los continentes. Se definen, además, unos criterios de selección ligados a directrices geográficas de cooperación, como principios orientadores de la acción en esta materia. Las intervenciones a desplegar por las diversas direcciones geográficas y áreas de cooperación, junto con los respectivos presupuestos, se concretan en planes anuales elaborados por el MAE.

¹⁴ Cabe notar que en 2007 el MAE y la Comisión del Episcopado relativa a Misiones de la Iglesia Católica en Polonia firmaron una declaración donde manifestaban su intención de cooperar en materia de ayuda al desarrollo. La declaración, que tiene un carácter más simbólico que práctico, no introduce esquemas de financiación adicionales a los ya existentes.

La estrategia atribuye al MAE el papel central y coordinador en la política de cooperación, previendo la figura de un Coordinador Nacional de la Cooperación al Desarrollo con el rango de Subsecretario de Estado. El papel clave respecto a la gestión de los instrumentos financieros —deuda, créditos a la exportación y cooperación a través de instituciones financieras internacionales, entre otros— se asigna al Ministro de Finanzas.

No obstante, como ya se ha visto, parte de lo que se recoge en la estrategia está pendiente de llevarse a la práctica, como sucede con la elaboración de una ley de cooperación, la creación de un organismo dedicado a la gestión del programa bilateral, el desempeño efectivo de la función de Coordinador Nacional de Cooperación al Desarrollo, la formación de un cuerpo consultivo que asesore al MAE —compuesto de parlamentarios, ONGD, académicos, iglesias, empresarios, medios de comunicación—, una mejor coordinación de las becas otorgadas, o el aumento de la AOD hasta el 0,1% del PNB¹⁵.

Con motivo de adaptar la política de cooperación al nuevo entorno internacional, especialmente a las directrices de la política de desarrollo de la UE, a la Declaración de París (2005) y a los cambios producidos en los países clave para la cooperación polaca —como las aspiraciones europeas y euroatlánticas de Ucrania y Georgia o el fortalecimiento del régimen antidemocrático en Bielorrusia—, a finales de 2006 el MAE empezó a trabajar en torno a la elaboración de una nueva estrategia de cooperación que incorpore estas cuestiones¹⁶. Sin embargo, la aprobación del primer proyecto de la nueva estrategia, elaborado por el MAE, se vio obstaculizado por la falta de

consenso entre este ministerio y el Ministerio de Finanzas en asuntos como el sistema de financiación de la ayuda y la creación de una agencia de cooperación, viéndose además interrumpido por la anticipación de las elecciones parlamentarias. De cualquier modo, en 2009 el MAE reinició los trabajos en esta línea, por lo que Polonia pudiera disponer de una nueva estrategia de cooperación a lo largo de 2010 o 2011.

En cualquier caso, varios son los factores que influyen en los lineamientos de la cooperación polaca, principalmente sobre la política de ayuda bilateral, pero también sobre la multilateral. Sin embargo, la agenda internacional de desarrollo, que tiene una vital incidencia en la política de desarrollo adoptada en los últimos años por la UE —que Polonia pretende asimilar— no parece tener una influencia significativa en las directrices de la cooperación bilateral polaca, aunque se alude a ella en la retórica oficial.

Asimismo, con excepción de ciertas cuestiones energéticas, los intereses económicos y comerciales —como el potencial para las inversiones extranjeras y las exportaciones, o los contratos en países en desarrollo— tampoco parecen jugar un papel destacado en la política de cooperación polaca, lo que probablemente tiene que ver con la débil integración de esta política con las demás áreas de gobierno y con la escasa coordinación existente en esta materia entre los ministerios más relevantes¹⁷. Son las motivaciones políticas y estratégicas, ligadas en ocasiones a la seguridad, las que parecen tener una mayor incidencia en la conformación de la cooperación al desarrollo polaca, especialmente si se analizan los flujos de ayuda bilateral y los principales países socios identificados. Es previsible, sin embargo, que el

¹⁵ Este objetivo se estableció en 2006 y no hay expectativas de que se cumpla en 2010.

¹⁶ Fundamentalmente el *Consenso Europeo de Desarrollo* de 2005 y el *Código de Conducta sobre la División de Trabajo* de 2007.

¹⁷ Cabe señalar que esta constatación se refiere tan sólo a la perspectiva de corto y medio plazo.

programa bilateral vaya a incluir modalidades de cooperación todavía no exploradas por Polonia, como las enfocadas al sector privado con la finalidad de impulsar inversiones.

Según se señaló en los apartados previos, únicamente en el programa de cooperación ejecutado por el MAE se definen expresamente las directrices geográficas y sectoriales de flujos de ayuda al desarrollo. Los países prioritarios vienen definidos en el documento elaborado anualmente por el

MAE¹⁸. Junto con el listado de países destinatarios de ayuda se indican en él los respectivos presupuestos, se concreta el reparto de fondos entre los diferentes tipos de entidades ejecutivas y se definen las áreas de cooperación para cada país o región.

El catálogo de países prioritarios fue definido por vez primera en 2004, bajo el liderazgo del MAE, y desde entonces se ha ido incrementando paulatinamente (tabla 1).

TABLA 1. PAÍSES PRIORITARIOS DEL PROGRAMA DE AYUDA, 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Afganistán							
Angola							
Territorios Palestinos							
Bielorrusia							
Georgia							
Irak							
Moldova							
Tanzania							
Ucrania							
Vietnam							

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas anuales del MAE.

¹⁸ Este documento recibe el nombre de “Programa de asistencia exterior de Polonia suministrada a través del MAE”, para cada año correspondiente.

La decisión inicial se tomó tras un periodo de consultas con los demás ministerios, en las que tuvieron un claro protagonismo, entre otras, las cuestiones de índole económica y de seguridad. En un principio, el listado se componía de un total de seis países de tres continentes distintos: Afganistán, Angola, Georgia, Moldova, Irak y Vietnam. En lo que se refiere a Irak y Afganistán, su inclusión se reflejaba como un intento de complementar mediante la ayuda al desarrollo la participación polaca en las misiones militares desplegadas en estos países¹⁹. Por su parte, con Angola y Vietnam no se consiguió reactivar las tradicionales relaciones de cooperación que Polonia mantuvo con estos países en el seno del antiguo bloque comunista²⁰.

Al grupo de países prioritarios se sumaron los Territorios Palestinos en 2005 —lo que se explica por la dedicación de Polonia a tareas de construcción de la paz—, Bielorrusia y Ucrania en 2006 y Tanzania en 2007²¹. En este último país, el estatus de socio prioritario no duró siquiera dos años, hasta que Polonia decidió cerrar por razones económicas cinco embajadas en África Subsahariana, entre las que se encontraba la de Dar-es-Salaam.

Respecto a los sectores en los que Polonia está desarrollando iniciativas de cooperación como donante, existen varios ámbitos temáticos que resultan de interés para la ayuda polaca y en los que parece poseer ciertas potencialidades que aprovechar. El espectro de estos ámbitos está vinculado a las capacidades de Polonia como donante, es decir, al conjunto de conocimientos y habilidades atesoradas por los agentes individuales,

públicos y privados. Se considera que, en comparación con otros donantes, Polonia atesora valiosas experiencias en el manejo de procesos de transición y, en concreto, en áreas como las reformas económicas y de la administración, la privatización, los procesos de descentralización, el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y la adaptación de la legislación nacional al marco normativo de la UE.

Polonia trata de identificar así sus ventajas comparativas en relación a otros donantes, procurando especializarse en ellas. Las directrices del MAE en los planes anuales y el perfil de los proyectos cofinanciados muestran que estas ventajas conciernen a áreas como la gestión de reformas vinculadas a los procesos de transición, el desarrollo regional, el desarrollo rural, la integración europea y el fomento de la sociedad civil. Como es lógico, la oferta de la cooperación polaca tiene más relevancia para los países del antiguo bloque soviético —que están transitando por procesos similares a los experimentados recientemente por Polonia— que para otros países.

Por último, para conocer cómo Polonia lleva a la práctica estos lineamientos a través de su ayuda hay que conocer los factores operativos de los que dispone. La prestación de ayuda en el marco bilateral aconseja la presencia diplomática y con carácter preferiblemente recíproco, en los países socios. Sin embargo, Polonia dispone de una restringida red de embajadas en los países en desarrollo, dotadas de un escaso personal que dispone de poca experiencia en temas de cooperación. La presencia diplomática de Polonia es más fuerte en los países de la antigua Unión Soviética —

¹⁹ Tras la invasión de Irak en 2003, Polonia administró una de las zonas ocupadas por los aliados. Además, desde 2002 Polonia sigue aumentando su compromiso militar y cívico-militar en el marco de la operación de la ISAF en Afganistán.

²⁰ Durante tres años de cooperación apenas hubo ofertas de proyectos de desarrollo polaco-vietnamitas, mientras que el reducido apoyo financiero destinado a Angola se limita a sostener tres o cuatro acciones de pequeño alcance.

²¹ Gracias a los cambios de criterios de contabilización de la AOD introducidos por el CAD a finales de 2005 Polonia pudo a partir de este momento contabilizar la ayuda a Bielorrusia y Ucrania como AOD en lugar de como Ayuda Oficial (AO).

prácticamente todos ellos cuentan con embajadas polacas²²— y en los Balcanes Occidentales. Polonia tiene 10 embajadas en África, de las cuales cinco se ubican en la parte subsahariana²³. En algunos casos, los Embajadores presentes en las capitales africanas están acreditados hasta en otros 10 países de la región. En todo caso, en muchas ocasiones la intensidad de la cooperación parece estar en estrecha conexión con las disposiciones personales del embajador, el vigor de su actuación y su compromiso con desarrollo.

Además, conviene tener en cuenta la restringida capacidad y experiencia de las instituciones polacas encargadas de elaborar los programas de cooperación, así como de las entidades que directamente llevan a cabo las intervenciones. El número de organismos que mantienen relaciones con socios en los países en desarrollo y en transición va en aumento, sobre todo respecto a las regiones más cercanas geográficamente y, concretamente, con los países de la antigua Unión Soviética. Tanto las ONGD como las autoridades locales polacas que se están iniciando en cooperación al desarrollo orientan su actividad hacia los países vecinos. La tradición de cooperación con los países africanos, tanto subsaharianos como del Magreb, se vio en muchos aspectos interrumpida a principios de los años noventa y ahora se está restableciendo lentamente. En este sentido, las ONGD polacas desempeñan un papel clave y están aumentando su colaboración con África. Además, entre los canales de cooperación con países africanos y latinoamericanos cabe distinguir a los ya mencionados misioneros polacos, que ofrecen servicios sociales de base desde hace varias décadas.

4. Evolución y composición de la AOD

4.1. Principales cifras

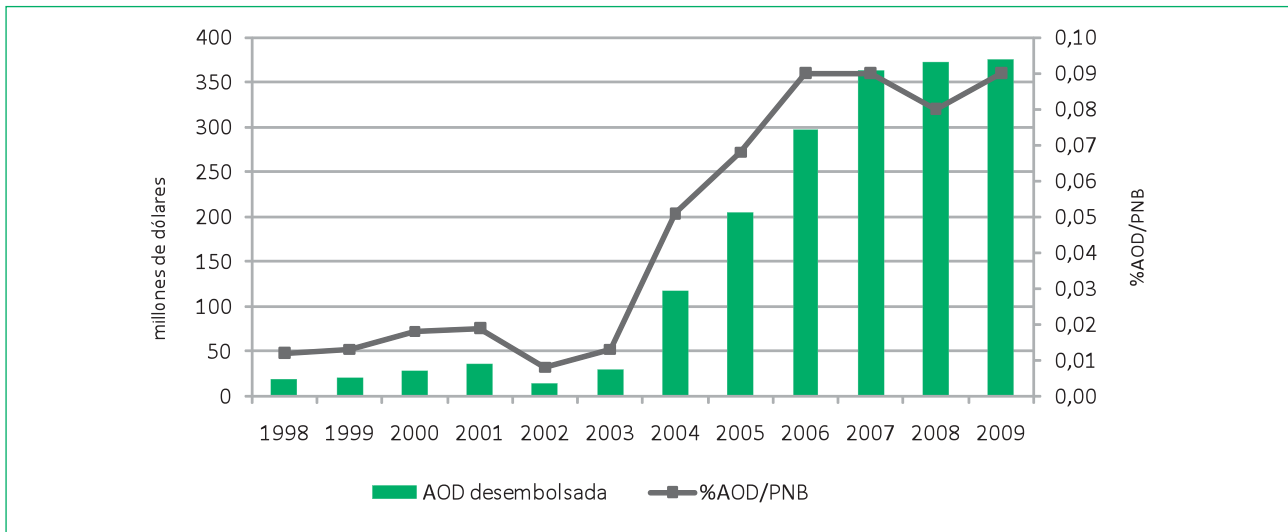
La AOD polaca ha experimentado un importante incremento en los últimos años, pasando de los 30 a los 375 millones de dólares entre 2003 y 2009 (gráfico 1). Aunque el volumen de la AOD polaca expresado en dólares ha aumentado de forma constante, este incremento responde en buena medida a la apreciación que ha experimentado la moneda polaca en los últimos años. Si se analiza la evolución de la AOD en la moneda nacional polaca, se apreciaría un descenso de 1.005 a 897 millones de zlotys entre 2007 y 2008, que fue seguido por un aumento hasta los 1.165 millones de zlotys en 2009. Cabe observar, además, que la AOD polaca experimentó un fuerte incremento en 2006 y 2007 como resultado de operaciones de deuda con Angola y Nicaragua respectivamente. Mientras, el aumento de la AOD en 2009 se explica por el aumento de la contribución al presupuesto general de la UE, por un lado, y a los desembolsos de créditos a la exportación a China, Angola, Montenegro y Vietnam, por el otro.

En todo caso, el incremento de la AOD polaca puede apreciarse también en términos relativos, si se analiza el peso de la ayuda sobre el total del PNB, que ha pasado del 0,013% al 0,09% entre 2003 y 2009.

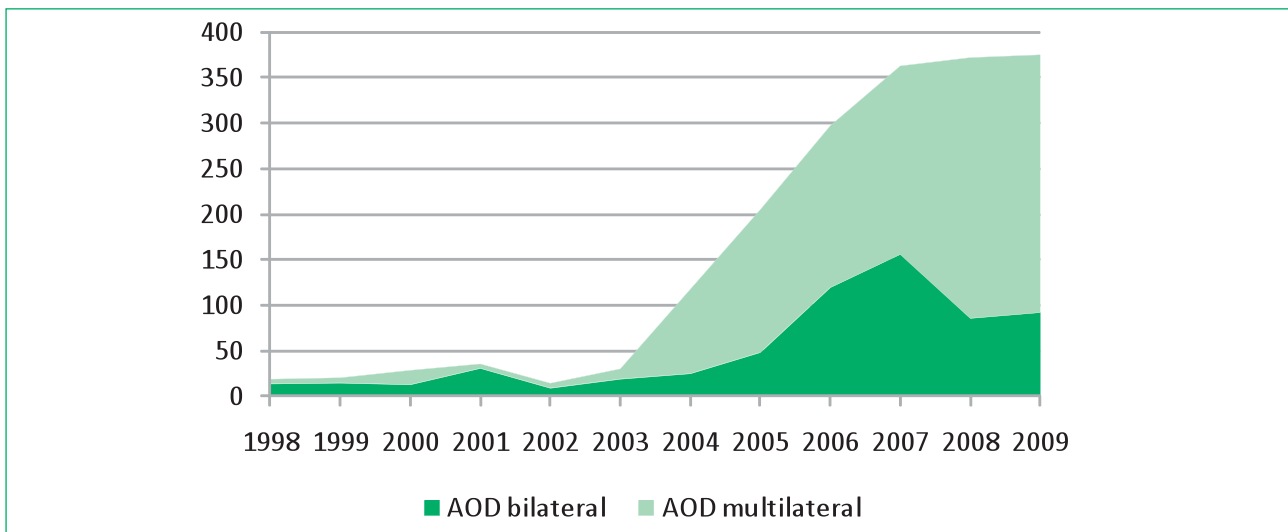
En torno a tres cuartas partes de la AOD polaca en 2009 se canalizaron a través de organismos multilaterales, mientras una cuarta parte se gestionó de forma bilateral. Esta preeminencia de la cooperación multilateral sobre la bilateral ha sido especialmente pronunciada desde 2003 (gráfico 2).

²² Salvo Kirguistán y Tayikistán.

²³ Concretamente en Angola, Etiopía, Kenia, Nigeria y Sudáfrica. Cabe añadir que en 2008 Polonia decidió cerrar 20 misiones diplomáticas en todo el mundo, cinco de ellas en África Subsahariana, incluyendo la de Tanzania, que había sido declarado país prioritario un año antes.

Gráfico 1. Evolución de la AOD polaca, 1998-2009²⁴

Fuente: Elaboración propia a partir del MAE

Gráfico 2. Composición de la AOD polaca, 1998-2009 (en millones de dólares)

Fuente: Elaboración propia a partir del MAE

²⁴ Los datos del gráfico 1 no incluyen los flujos contabilizados como Ayuda Oficial —no AOD— en los años 1998-2004. El nivel de AOD más elevado en los años 2000 y 2001 se debe a la ayuda financiera (créditos, canje de deuda) contabilizada en este periodo.

En todo caso, la práctica totalidad de la ayuda multilateral se canalizó a través del presupuesto general de la UE, lo que convierte a Polonia en el octavo contribuyente al presupuesto comunitario dedicado a cooperación²⁵. Por su parte, el programa bilateral, que permite analizar más fielmente la orientación de Polonia como donante, constituye menos de la mitad de la ayuda bilateral, esto es, en torno a una décima parte del total de la AOD polaca. El resto de ayuda bilateral se canaliza a través de otros instrumentos como la concesión de créditos, el canje de deuda y el programa de becas.

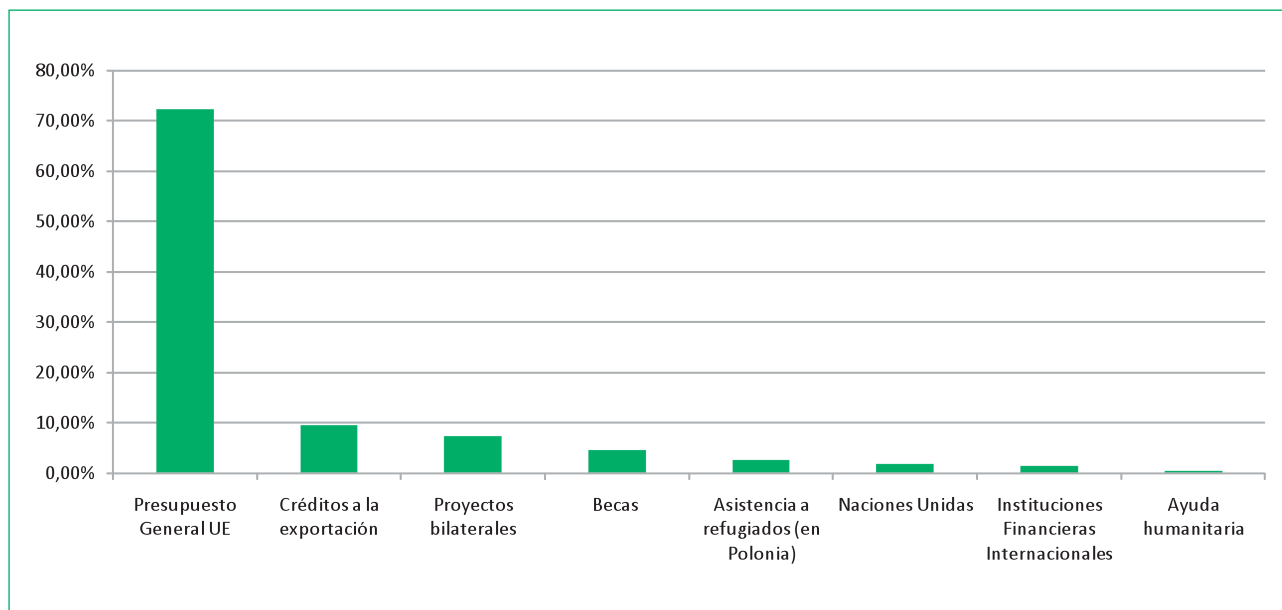
4.2. Ámbitos de trabajo

Aunque no existen datos disponibles sobre los desembolsos de ayuda bilateral de Polonia des-

agregada por sector, el análisis de las iniciativas financiadas en el marco del programa bilateral gestionado por el MAE indica una fuerte concentración en ámbitos de trabajo vinculados a los procesos de transición (tabla 2). Las líneas de trabajo en torno a las reformas del Estado y de la economía, orientadas hacia la democracia y el libre mercado, constituyen las principales ventajas comparativas de Polonia en materia de cooperación.

Por el número de proyectos financiados, destaca el ámbito de trabajo relativo al fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones públicas, tanto a nivel central como local. Los socios polacos intentan transmitir los conocimientos acumulados en los procesos de reforma territorial, poniendo especial atención

Gráfico 3. Distribución por modalidades e instrumentos de la AOD polaca, 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de MAE

²⁵ Además de contribuir al presupuesto general, a partir de 2008 Polonia debiera realizar contribuciones obligatorias al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), cuyas primeras aportaciones se han aplazado hasta 2011.

TABLA 2. PRINCIPALES ÁREAS DE COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES PRIORITARIOS IDENTIFICADOS EN EL PROGRAMA DEL MAE PARA EL AÑO 2010

País socio	Áreas de cooperación	Presupuesto (millones de dólares)
Bielorrusia	Medios de comunicación	7,9
	Promoción de la democracia, buen gobierno y estabilidad económica	
	Fomento de la sociedad civil y de programas sociales	
Ucrania	Desarrollo institucional y promoción del buen gobierno, incluyendo el fomento de las instituciones dedicada a la lucha contra el VIH/SIDA y la tuberculosis; cooperación de administraciones públicas a nivel local	4,5
	Fomento de las actividades en favor de la integración europea y euro-atlántica, incluyendo la reforma de la justicia, los servicios aduaneros y fronterizos, el desarrollo agrícola, y cursos de formación especializados	
	Ayuda en elaboración de las regulaciones respecto a la compra-venta de tierras, incluyendo el catastro	
	Programas de ahorro de energía	

en los aspectos ligados a las potencialidades de la descentralización y a las ventajas de la transferencia de competencias hacia las autoridades locales. En cuanto a las reformas económicas, se observa una fuerte concentración en materia de producción agrícola, en la aplicación de estrategias de diversificación del ingreso en las zonas rurales, así como en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Por lo demás, se comparten experiencias en el ámbito de la privatización de industrias y servicios. Por otra parte, a través de la cooperación técnica Polonia trata también de promover la integración europea, centrándose en sus aspectos prácticos, tales como el cumpli-

miento de los estándares establecidos para los productos exportados a la UE y la capacitación orientada hacia la captación de fondos de asistencia externa. Por último, cabe señalar una importante atención en la oferta bilateral de Polonia hacia el fomento de la democratización y de la sociedad civil. En este sentido, y apoyándose en los conocimientos adquiridos en su proceso de transición y en los años posteriores, entidades polacas colaboran con sus contrapartes de la antigua Unión Soviética con el fin de promover el desarrollo de medios de comunicación independientes.

²⁶ El tipo de cambio usado para el año 2010 fue 1 USD = 3,0472 zlotys. En los países no prioritarios la cooperación se focaliza en el fomento de los servicios sociales básicos, especialmente educación, salud y agua y saneamiento, así como en el desarrollo de áreas rurales, dirigiéndose sobre todo a la sociedad civil y a las organizaciones de base comunitarias.

Afganistán	<p>Fortalecimiento de las estructuras estatales y de la sociedad civil</p> <p>Diversificación de la economía</p> <p>Salud, incluyendo la construcción y ampliación de centros de salud en áreas rurales</p> <p>Educación</p> <p>Desarrollo de la provincia y de la ciudad de Ghazni, incluyendo el aumento de las infraestructuras públicas</p>	11,5
Moldavia	<p>Agricultura y desarrollo en las áreas rurales</p> <p>Promoción del buen gobierno, en particular respecto al manejo de las migraciones y la prevención de la trata de seres humanos; implementación de los estándares europeos</p> <p>Desarrollo de la pequeña y mediana empresa</p>	0,7
Georgia	<p>Promoción de la democracia, del buen gobierno y de la estabilidad, incluyendo la descentralización y el desarrollo local, y el desarrollo de los medios de comunicación</p> <p>Educación</p> <p>Agricultura y desarrollo en áreas rurales</p> <p>Actividades en favor de los grupos marginalizados y vulnerables</p>	2,3
Territorios Palestinos	<p>Desarrollo de los recursos humanos, en particular en las áreas de medios de comunicación, medicina y seguridad, incluyendo actividades focalizadas en la juventud y cursos formativos para la policía</p> <p>Desarrollo de áreas rurales y de las comunidades locales, especialmente de carácter económico</p> <p>Acceso al agua potable y mejoramiento de las condiciones sanitarias</p>	0,5
Angola	<p>Desarrollo de los recursos humanos y apoyo al gobierno local</p> <p>Educación</p> <p>Sector de salud</p> <p>Rehabilitación postconflicto</p>	0,3

Por el número de proyectos financiados, destaca el ámbito relativo al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones públicas, tanto a nivel central como local. De esta forma se intentan transmitir los conocimientos adquiridos durante las propias reformas territoriales, poniendo especial énfasis en las ventajas de la descentralización y de la delegación de competencias hacia autoridades locales.

Destaca también una importante oferta de cooperación en materia de fomento de la democracia, fortalecimiento de la sociedad civil e impulso de medios de comunicación independientes, especialmente en sus socios de la antigua Unión Soviética. En cuanto al ámbito de las reformas económicas, se observa una fuerte concentración en la mejora de la producción agrícola y en la elaboración de estrategias para diversificar las fuentes de ingreso en las zonas rurales, así como en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Junto a ello, se transfieren experiencias en materia de privatización de industrias y de servicios. Otro ámbito de trabajo de interés para la cooperación polaca es la adaptación de la práctica nacional del país socio a la normativa europea, en cuestiones como el cumplimiento de los estándares exigidos en los productos exportados a la UE o la capacitación orientada a la captación de fondos de asistencia externa.

4.3. Modalidades de cooperación

La cooperación bilateral: principales rasgos

Según se ha señalado, Polonia desarrolla tres líneas básicas de cooperación bilateral, sin conexión estrecha entre las mismas: proyectos orientados a la cooperación técnica y cofinanciados por el MAE, ayuda financiera otorgada por el

Ministerio de Finanzas y becas para estudiantes.

En cualquier caso, los flujos de ayuda bilateral se concentran en los países vecinos Bielorrusia y Ucrania, que son los beneficiarios que, junto con Afganistán, reciben un mayor volumen de proyectos de la cooperación polaca. Además, la ayuda asignada por Polonia a Georgia —otro país vecino de Rusia— aumentó significativamente tras el conflicto librado entre estos dos últimos países en agosto de 2008. Así pues, la cooperación bilateral polaca parece concentrarse en su entorno regional, buscando asentar la democracia y el libre mercado en sus países vecinos. La iniciativa del *Partenariado Oriental*, promovida por Polonia y Suecia en el seno de la UE en 2008 con el fin de acercar a la comunidad a Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y a los países del Cáucaso Sur —Armenia, Azerbaijón y Georgia—, parece confirmar este rasgo.

Además, la asignación de ayuda bilateral se vincula fuertemente a compromisos militares, especialmente en Afganistán e Irak. En lo que se refiere a Irak, tras declarar en 2007 el gobierno polaco su intención de finalizar su misión militar en este país a finales del año siguiente, dejó de ser el país prioritario del programa bilateral de ayuda en 2008. Mientras, en relación a Afganistán, el impulso a la presencia del ejército polaco en este país en 2007, se vio acompañado de un incremento de los fondos de AOD dirigidos, de forma concreta para actividades enmarcadas en la cooperación cívico-militar (CIMIC) y ejecutadas por los soldados. Aun más recursos se asignaron para el año 2009, tras la formación del equipo polaco —compuesto por diez personas, en mayoría civiles— adjunto al Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) norteamericano en la provincia de Ghazni²⁷. En este sentido, el propio Ministro

²⁷ A finales del año 2008 el ejército polaco, en el marco de la operación ISAF, asumió el mando en la provincia de Ghazni en Afganistán, concentrando en ella a las tropas anteriormente estacionadas en otras tres provincias.

de Asuntos Exteriores hizo hincapié en la ausencia de cualquier interés de Polonia en Afganistán y el carácter temporal de la asistencia prestada a este país²⁸. No obstante, Polonia, que no ofrece apoyo presupuestario directo a ninguno de sus países socios, lo hace en Afganistán a través de un fondo fiduciario administrado por el Banco Mundial.

Polonia todavía no provee ayuda bilateral en forma de programas y no realiza apoyos presupuestarios a ninguno de sus países socios. Por otra parte, cabe señalar que, aunque las modalidades de ayuda bilateral no se encuentran explícitamente vinculadas, una gran parte de los recursos desembolsados acaban teniendo por destino a diversas entidades polacas.

En la cooperación bilateral gestionada por el MAE predominan proyectos con un importe medio de entre 30.000 y 80.000 dólares, ejecutados durante un periodo máximo de nueve meses. Suele tratarse de proyectos de asistencia técnica, dedicados al desarrollo del capital humano y al fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones públicas —tanto central como locales—, así como de las organizaciones de la sociedad civil.

La atención puesta en la asistencia de tipo técnico responde también, en cierta medida, al volumen todavía restringido de fondos —ya que la dotación de infraestructuras requiere más recursos que las actividades de formación— y al marco temporal de intervenciones limitado a un año, lo cual prácticamente impide proyectos de infraes-

tructuras a mayor escala. Así, las inversiones en infraestructuras físicas ocupan una posición marginal, centrándose su ejecución fundamentalmente en la provincia de Ghazni en Afganistán por el PRT y, de forma más dispersa, en África Subsahariana —a través de acciones como la construcción y renovación de escuelas comunitarias— por iniciativa de las ONGD y de los misioneros polacos.

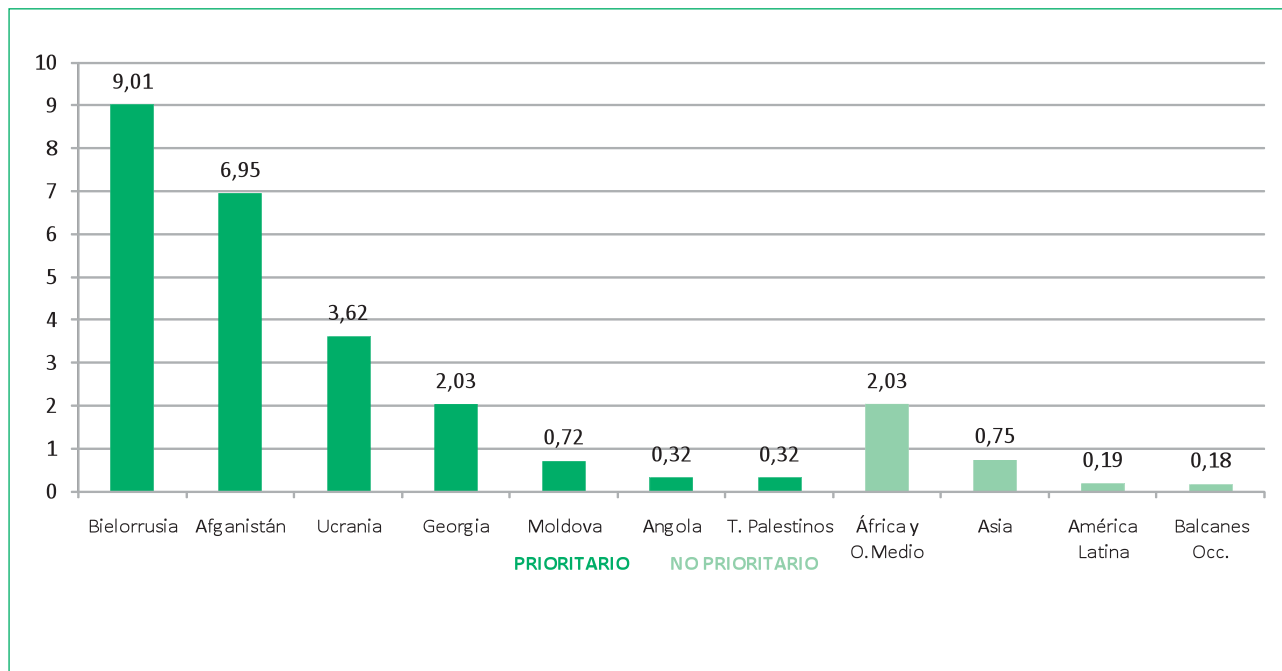
Los flujos de AOD bilateral de tipo financiero, que incluyen los canjes de deuda acometidos en el marco de iniciativas multilaterales —tales como HIPC— y los créditos preferenciales, se contabilizan *ex-post* y no responden a una planificación previa en el marco de la política de cooperación al desarrollo²⁹.

Por su parte, el programa de becas tiene una amplia tradición y su recorrido se extiende a decenas de años. No obstante, pese a su potencial como mecanismo de cooperación bilateral, el programa no está alineado con las prioridades de ayuda al desarrollo definidas en los últimos años por el MAE. En el año 2009, Polonia otorgó becas por una cuantía de 17 millones de dólares a casi 5.000 estudiantes y doctorandos para la realización de cursos en diversas instituciones de educación superior en Polonia. La mayoría de becas se dirige a la formación de estudiantes en el ciclo completo de estudios de las universidades polacas, que abarcan de tres a seis años³⁰. Estudiantes ucranianos, bielorrusos, kazajos y vietnamitas fueron los principales receptores de becas polacas, siendo beneficiarios de entre el 70% y 80%

²⁸ Como quedó patente, por ejemplo, en el discurso que ofreció el Ministro de Asuntos Exteriores, Radosław Sikorski, durante el III Foro de Cooperación al Desarrollo de Polonia, celebrado en Varsovia el 19 de septiembre de 2009.

²⁹ Cabe señalar que en las estadísticas de ayuda bilateral de los últimos años se incluyen flujos que responden a compromisos adquiridos en 2000 o incluso en años anteriores. A modo de ejemplo, el acuerdo con China firmado en 2000, por el que se le concedía un crédito a la exportación, dio por resultado que en los años 2007-2009 este país fuera el principal receptor de la ayuda bilateral de Polonia.

³⁰ Los becarios reciben dos tipos de prestaciones: 1) estudios gratuitos o 2) estudios gratuitos con una beca adicional de manutención. Las estadísticas de AOD referentes a becas incluyen también becas otorgadas para cursos de lengua polaca.

Gráfico 4. Principales países receptores del programa de ayuda bilateral de Polonia, 2009³¹

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAE

del total. Además, en 2006 el gobierno polaco creó un programa especial con el fin de asistir a los estudiantes bielorrusos expulsados o no admitidos en las universidades de Bielorrusia por su presunta complicidad con la oposición democrática.

Según las directrices del programa del MAE, en 2009 —y también en 2010— la cooperación polaca debía focalizarse en 7 países socios identificados como prioritarios (véase tabla 1 ofrecida más arriba). Sin embargo, a excepción de Bielorrusia y Afganistán —y, en menor medida, Ucrania—, estos países no recibieron cuantías de ayuda muy significativas (gráfico 4).

En todo caso, en los últimos años se observa una progresiva tendencia a concentrar en mayor medida el prepuesto en los países prioritarios y a reducir los fondos dirigidos al resto de países. A pesar de que los compromisos previstos por el MAE prevén provisiones de ayuda en prácticamente todas las regiones del mundo a través de la realización de proyectos, en la mayoría de los casos se trata de intervenciones de una cuantía prácticamente simbólica³². Con excepción de Armenia, Azerbaiján y las regiones de Asia Central y África Subsahariana, los proyectos sólo pueden realizarse a través de las embajadas polacas, predominando de cualquier modo las acciones de pequeña escala.

³¹ El tipo de cambio usado para el año 2009 fue 1 USD = 3,1092 zlotys. En 2009 el MAE financió en total unos 330 proyectos de desarrollo.

³² África Subsahariana, África del Norte, Oriente Medio, Asia Pacífico, Asia Central, Cáucaso Sur, Balcanes Occidentales y América Latina

Algunas experiencias de interés

Con el fin de ilustrar la cooperación polaca, se presentan a continuación algunas de las intervenciones que este país está llevando a cabo en diferentes ámbitos y países de su entorno regional, que ayudan a caracterizar el rol de Polonia como donante.

En primer lugar, cabe destacar el papel asignado a los medios de comunicación en la cooperación que mantiene con Bielorrusia. Casi el 90% del volumen total de proyectos bilaterales de Polonia con Bielorrusia está destinado al fomento de los medios de comunicación que proveen información independiente, esencialmente a las coproducciones de televisión y radio en idioma bielorruso y transmitidas desde Polonia. Específicamente, en 2006 el gobierno polaco empezó a promover y financiar la creación de un canal televisivo por satélite dedicado a emitir la programación en idioma bielorruso para el territorio de Bielorrusia. Belsat TV fue creado por la televisión pública polaca tras el acuerdo firmado en abril de 2007 con el MAE. El canal comenzó su andadura el 10 de diciembre de 2007, alcanzando las seis horas diarias de emisión en 2009³³. Su oferta está compuesta de programas informativos y culturales, además de entretenimiento. El equipo de Belsat TV cuenta con periodistas polacos y bielorrusos, algunos de ellos localizados en Bielorrusia. Además, el canal recibe apoyo, aunque en proporciones menores, de otros donantes como Reino Unido, Países Bajos, el Consejo Nórdico de Ministros, Irlanda, Lituania, Suecia y los Estados Unidos.

Además, desde 2006 el MAE apoya también diversas emisoras de radio —como Radio Racyja y Radio Europea para Bielorrusia³⁴— que tienen sus sedes en Bialystok y Varsovia, respectivamente y que llegan fundamentalmente a los oyentes de las zonas fronterizas de Bielorrusia, Lituania, Polonia y Ucrania³⁵. A pesar de operar principalmente desde Polonia, ambas estaciones disponen de periodistas en Bielorrusia, sobre todo en la capital. Además de por Polonia, la Radio Europea para Bielorrusia es apoyada por la República Checa, Dinamarca, Reino Unido, los Países Bajos, Lituania, Suecia y los Estados Unidos.

En segundo lugar, puede aludirse a las iniciativas de promoción del desarrollo regional en Georgia. Desde 2008 Polonia provee asistencia técnica a Georgia en materia de desarrollo regional, con el objetivo de fomentar el progreso equilibrado de los diversos territorios que componen el país. Así, Polonia comparte con Georgia las experiencias recientes y exitosas que ha acumulado en ámbitos como la elaboración de las estrategias de desarrollo regional, los procesos de descentralización, la creación de instituciones orientadas al fomento de las regiones o la capacitación técnica del personal requerido para acometer las reformas.

En este sentido, la asistencia de Polonia comenzó con el apoyo al Grupo de Trabajo sobre Política Regional —creado por iniciativa del gobierno de Georgia, la Comisión Europea y Alemania— y compuesto por representantes de la administración central y local, de la empresa y de las ONGD con el objetivo de elaborar una estrategia de desarrollo regional. En 2009, se ejecutaron

³³ Véase www.belsat.eu

³⁴ Véase www.racyja.com y www.euroradio.fm

³⁵ En comparación con otros canales televisivos y radioemisoras que operan fuera de Bielorrusia, sobre todo desde Rusia, las aquí señaladas tienen un menor alcance. En la segunda mitad de 2008, un 5,5% de las personas con acceso a la televisión por satélite —que se estima que constituyen el 13% de la población— declaró ver Belsat de forma más o menos regular. La audiencia de las emisoras de radio, restringida a las zonas fronterizas, no llegaba al 3,5%.

cinco proyectos por parte un grupo de instituciones polacas, incluyendo ministerios, ONGD y autoridades locales, así como el recién creado Ministerio de Desarrollo Regional y de Infraestructuras de Georgia. En paralelo al fortalecimiento de la capacidad de los organismos centrales de Georgia, se pretende llevar a cabo acciones de formación e instrucción en las estructuras existentes en el terreno, con el fin de capacitarlas para la ejecución de la estrategia y para la captación de fondos de la UE. El compromiso se concretó con un acuerdo firmado en 2009 por los ministros encargados del desarrollo regional en Georgia y en Polonia.

Una tercera experiencia de interés es la celebración del *Strategic Needs and Security Exercise* (SENSE). Este curso está dirigido fundamentalmente a funcionarios públicos de alto nivel con el objetivo de fortalecer sus capacidades de gestión estratégica, de negociación y de toma de decisiones, especialmente en situaciones de postconflicto. La formación se realiza a través de un juego estratégico de simulación por ordenador. Durante dos días los participantes, asumiendo los papeles de los poderes públicos, de los empresarios, de los donantes y de la sociedad civil, gestionan un Estado ficticio, enfrentándose a problemas de asignación de recursos, comprendiendo los mecanismos de la economía de mercado y recibiendo una retroalimentación sobre la influencia de sus decisiones sobre la estabilidad política, el bienestar social y los fundamentos del crecimiento económico sostenible³⁶. Entre 2006 y finales de 2009 el MAE financió nueve cursos de este tipo organizados en Polonia para más de 400 participantes en conjunto, provenientes de administraciones públicas, parlamentos, sociedad civil y mundo

empresarial de Ucrania, Moldova, Bielorrusia, Georgia, Azerbaiján, Serbia y Afganistán.

Por último, para ilustrar la cooperación polaca cabe mencionar las tareas de asesoría que está realizando en materia agrícola en Ucrania. La contribución de Polonia a la modernización del sector agrícola y el desarrollo rural en Ucrania, línea de trabajo en vigor desde el año 2001 —y desde 2005 cofinanciada por el programa de ayuda polaca—, se centra en el fomento de servicios de asesoría para los agricultores. Unas dos terceras partes del territorio de Ucrania es utilizado para la producción agrícola y el sector tiene que enfrentar la competencia derivada del acceso del país a la OMC en 2008, así como acometer las reformas precisas.

La asistencia técnica suministrada se basa en el modelo aplicado en Polonia, donde en cada región del país existe un centro de asesoría agrícola. Los centros polacos colaboran con sus contrapartes ucranianas, fundadas a partir del marco normativo vigente desde 2005, pero que están insuficientemente capacitadas para desempeñar las funciones que se les han asignado, así como con las instituciones de educación agrícola. A través de cursos de formación y visitas de estudio los agricultores ucranianos aprenden de las experiencias polacas sobre el funcionamiento de los mercados de venta al por mayor, la organización de los grupos productivos y el cumplimiento de los estándares de los productos agrícolas. Además, se intenta impulsar la diversificación de la actividad económica en las zonas rurales —orientándose a otras actividades como el turismo rural y agroturismo— y fomentar la pequeña y mediana empresa. En suma, estas acciones se orientan a fortalecer a los centros ucranianos para que puedan

³⁶ La simulación fue diseñada por el instituto estadounidense *Institute for Defense Analyses* (IDA) tras los Acuerdos de Dayton y originalmente destinada a los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina.

cumplir su función de promotores del desarrollo rural, captar fondos y ejecutar estrategias a escala local.

Además de estas iniciativas, todas ellas de tipo horizontal, Polonia ha explorado otros esquemas de cooperación. Así, Polonia desarrolló una experiencia de cooperación triangular con Canadá en 2006, en la que cada uno de estos países contribuyó con un millón de dólares canadienses a la financiación conjunta de proyectos de desarrollo que eran propuestos y ejecutados por ONGD polacas en países definidos como prioritarios por ambos países³⁷. En 2010 se realizó un proyecto conjunto con Dinamarca orientado al apoyo a los procesos democráticos en Bielorrusia. Además, se han producido tentativas de cooperación con Suecia y Austria orientadas al apoyo a Bielorrusia y a Moldavia respectivamente, pero aún pendientes de concretarse.

También en el marco de la cooperación triangular, en 2009 se puso en marcha la cooperación Japón-Polonia-Afganistán facilitando a las ONGD locales de la provincia de Ghazni la obtención de fondos para la reconstrucción de las infraestructuras sociales en la región. Existe, además, una actuación conjunta con los Estados Unidos también en la provincia de Ghazni (Afganistán) para la coordinación de proyectos de infraestructuras llevados a cabo por ambas secciones del PRT y la prestación de servicios logísticos en este ámbito.

Como ya se señaló, el marco normativo y financiero vigente de la cooperación bilateral polaca —que, entre otras cosas impide la puesta en marcha de programas plurianuales— no favorece el des-

pliegue de acciones concertadas con otros donantes, por lo que éstas son escasas en número y, cuando tienen lugar, de pequeña envergadura.

La cooperación multilateral

En 2009 la ayuda multilateral constituyó el 75% del total de la AOD polaca que, como ya se señaló, en su práctica totalidad —el 96%— estuvo compuesta por la contribución al presupuesto general de la UE. Esto hace que Polonia se erija en el octavo contribuyente al presupuesto comunitario de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, su importante peso como contribuyente no se traduce en una participación efectiva de Polonia en el seno de las instituciones comunitarias en ámbitos como el diseño de políticas, la programación de instrumentos o la captación de contratos.

A la vez que pretende promover medidas en favor de los cambios democráticos en Bielorrusia —especialmente desde el Parlamento Europeo—, Polonia pretende a través de su cooperación multilateral aumentar el peso de los demás países de Europa del Este en la política exterior de la UE. Así, a través de iniciativas como el denominado *Partenariado Oriental*, Polonia trata de lograr que la UE incremente la ayuda y la atención otorgada a Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, así como a los países del Cáucaso Sur, tales como Armenia, Azerbaiján y Georgia.

Las contribuciones voluntarias que Polonia realiza en apoyo de programas de desarrollo ejecutados por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas provienen fundamentalmente del fondo gestionado por el MAE y se focalizan

³⁷ Esta colaboración se efectuó en el marco del programa *Official Development Assistance in Central Europe (ODACE)*, iniciado por el gobierno canadiense en 2002 y ejecutado hasta 2008 con el objetivo de asistir a los países de Europa Central en el desarrollo de sus sistemas de cooperación al desarrollo. El fondo dedicado a la financiación conjunta de proyectos fue administrado por una ONGD polaca seleccionada por el MAE.

hacia los países socios prioritarios, sobre todo Afganistán y Territorios Palestinos³⁸. Por lo demás, Polonia contribuye de forma regular al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), al Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), al Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Cada año una parte de las contribuciones voluntarias respalda financieramente también los organismos dedicados a la acción humanitaria, tales como el Fondo Central de Respuesta a las Emergencias (CERF) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Además de los organismos de Naciones Unidas, en los últimos años Polonia ha hecho aportaciones voluntarias a programas de otros organismos, como el Consejo de Europa, la OTAN o la OCDE³⁹.

El compromiso de Polonia con las Instituciones Financieras Internacionales se limita a las sucesivas aportaciones que realiza a la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) y, más recientemente, a sus contribuciones a dos fondos fiduciarios administrados por el Banco Mundial dedicados al apoyo presupuestario a Afganistán y a los Territorios Palestinos respectivamente. Por otra parte, con excepción de algunas pequeñas contri-

buciones a fondos administrados por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), Polonia no participa en los diversos bancos regionales de desarrollo.

En cualquier caso, cabe señalar que no existe ningún documento oficial que establezca las directrices y criterios que deben orientar la ayuda multilateral polaca. La elevada dispersión de los fondos que se produce en este ámbito, en el que se financian a unas 15 o 20 organizaciones al año, pero con volúmenes de ayuda poco significativos, dificulta que Polonia pueda jugar un papel más decisivo en la orientación de las políticas e intervenciones de estos organismos.

Asimismo, Polonia aspira a convertirse en miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En este sentido, en la primera mitad del año 2010 se efectuó una revisión por pares especial por parte del CAD a la cooperación polaca, cuyos resultados incluyen un listado de tareas y reformas preferentes a acometer⁴⁰. Se estima que Polonia pudiera cumplir los requisitos del CAD, y con ello lograr su incorporación a este órgano, en torno a 2012-2013. Por otra parte, Polonia está incrementando su compromiso en las estructuras de la OCDE, muestra de lo cual es su membresía en el *Development Centre*, y la renovación de las contribuciones que realiza a este órgano en 2007.

³⁸ Las aportaciones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) se ciñen a las intervenciones del PMA en aquellos países que son prioritarios para la cooperación polaca y, en los últimos años, se han limitado a Afganistán. Además, una parte de los fondos asignados para Afganistán se transmiten a través del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF) administrado por el Banco Mundial y a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Por otra parte, Polonia contribuye con regularidad a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

³⁹ Específicamente, en este último caso, a la Alianza para la Gobernanza Democrática (Partnership for Democratic Governance, PDG) – iniciativa conjunta de la OCDE y del PNUD instituida en el año 2007 con el fin de apoyar a los Estados en situaciones frágiles, a las naciones que salen de un conflicto y a las nuevas democracias, para desarrollar su capacidad de gobernanza y mejorar los servicios públicos.

⁴⁰ Las recomendaciones del CAD incluyen, entre otras: asegurar el enfoque estratégico de la cooperación bilateral y multilateral; reforzar el marco normativo y crear la base para los programas plurianuales, más sólidos y mejor focalizados que los numerosos proyectos de menor escala; orientar la cooperación en una mayor medida a la lucha contra la pobreza y la exclusión social; y establecer sistemas de seguimiento y evaluación independientes.

5. Consideraciones finales

Como resultado del nuevo rol que Polonia pretende asumir como donante, el marco normativo e institucional de la cooperación polaca se encuentra en pleno proceso de reforma. Polonia está intentando elaborar una ley de cooperación con el fin de superar las restricciones que genera el régimen financiero del programa bilateral, que limita su horizonte temporal a un año. Se asume también por parte de la cooperación polaca la necesidad de dotarse de una estrategia de cooperación que modifique la vigente desde 2003 e integre los cambios acaecidos en la agenda global de cooperación y las nuevas dinámicas surgidas a raíz de la incorporación de Polonia a la UE, así como las experiencias generadas en los últimos años por el programa de ayuda bilateral. Se prevé, además, la negociación y la firma de acuerdos de cooperación con los países socios identificados como prioritarios.

Estas medidas pueden ayudar a consolidar la cooperación polaca, facilitando una mejor orientación estratégica y una mayor previsibilidad en sus flujos de ayuda, a la vez que estimulando una mayor exploración de los nuevos instrumentos y modalidades de cooperación, incluyendo la acción conjunta con otros donantes y, como resultado de todo ello, incrementar su calidad e impacto.

Los cambios normativos en vigor desde principios de 2010 —que, por primera vez, otorgan de forma explícita al MAE el papel principal en la gestión de la ayuda al desarrollo y de la acción humanitaria— conforman un sustento más sólido del ámbito de la cooperación en el sistema político y administrativo de Polonia. Asimismo, la creciente importancia adquirida por la cooperación se puede observar a partir del fortalecimiento de su presencia en la estructura del MAE, donde desde 2010 coexisten dos departamentos de coo-

peración —uno responsable de la cooperación multilateral, especialmente en el seno de la UE, y de la programación de la ayuda bilateral y, el otro, de su ejecución. En cualquier caso, ambos son supervisados por el Subsecretario de Estado, que desempeña la función de ministro de desarrollo y representa a Polonia en los diversos foros. A partir de esta consolidación y racionalización del sistema de cooperación que se persigue, se puede lograr una mayor coordinación entre los actores gubernamentales con competencias en la materia, así como la alineación de las acciones de desarrollo emprendidas por las autoridades públicas —incluyendo la gestión de las becas y la concesión de los créditos a la exportación— a las prioridades definidas por el MAE.

Las directrices políticas que orientan el programa de cooperación bilateral gestionado por el MAE —cuyo peso se sitúa en torno al 10%-15% del total de la AOD polaca—, señala 7 países que tendrán carácter de socios prioritarios: Afganistán, Bielorrusia, Ucrania, Georgia, Moldavia, Territorios Palestinos y Angola. Como denota esta selección, la cooperación polaca se concentra principalmente —aunque no sólo— en su entorno regional. Además, cabe destacar que las principales motivaciones que orientan la cooperación desplegada por Polonia son de naturaleza política y, en determinados casos, aparecen ligadas a cuestiones de seguridad y a los compromisos militares específicos, como evidencian los casos de Afganistán e Irak. Sin embargo, no se aprecian vínculos destacables de la ayuda polaca con intereses económicos nacionales, tales como la creación de un entorno favorable a las inversiones polacas al extranjero.

En este contexto, y en sintonía con la iniciativa del *Partenariado Oriental*, se puede esperar una progresiva focalización de la cooperación bilateral en los países y regiones prioritarias que requerirá reducir el elevado número de pequeñas interven-

ciones en las que actualmente se dispersa la ayuda polaca en el resto de países. Del mismo modo, Polonia tiende a concentrar y ser más selectivo en su cooperación multilateral, reduciendo progresivamente el número de organismos apoyados mediante las contribuciones voluntarias. En este sentido, además, se puede esperar un mayor esfuerzo por parte de Polonia para jugar un papel más activo en la actuación de las organizaciones a las que contribuye.

Por otra parte, tanto en el seno de la UE como a través de su programa bilateral, Polonia intenta promover la cooperación con los países de la antigua Unión Soviética. Para ello, y partiendo de la acumulación de conocimientos y de experiencias propias exitosas, Polonia ofrece asistencia técnica especializada a estos países en ámbitos donde estima que posee ventajas comparativas. Entre

éstos destacan especialmente la gestión de los procesos de transición, las reformas administrativas, la consolidación de la democracia y de la economía de mercado, los procesos de descentralización, la adaptación al marco normativo de la UE, y el papel de la sociedad civil y de los medios de comunicación independientes.

Aunque el volumen de la AOD desembolsada anualmente por Polonia está todavía lejos de los compromisos asumidos en el seno de la UE, su progresivo aumento, aunque no tan dinámico como se esperaba, parece incuestionable en los próximos años. La presidencia de Polonia en el Consejo de la UE en el segundo semestre de 2011, junto con las aspiraciones mantenidas a llegar a ser miembro del CAD de la OCDE, pueden suponer un impulso decisivo a la mejora, tanto cuantitativa como cualitativa, de la cooperación polaca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA (2003). *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju* [Estrategia de Polonia de cooperación al desarrollo], Varsovia.
- GRUPA ZAGRANICA (2007). *Polish Development Assistance 2005-2006. Independent research conducted by non-governmental organizations*, Varsovia.
- GRUPA ZAGRANICA (2009). *Polska pomoc zagraniczna 2008. Niezależny raport organizacji pozarządowych* [Asistencia exterior de Polonia en 2008. Informe independiente de organizaciones no gubernamentales], Varsovia .
- GRUPA ZAGRANICA (2008). *Polska pomoc zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe* [Asistencia exterior de Polonia en 2007. Informe de seguimiento efectuado por organizaciones no gubernamentales], Varsovia-Szczecin.
- GRUPA ZAGRANICA (2010). *Polska pomoc zagraniczna 2009. Niezależny raport organizacji pozarządowych* [Asistencia exterior de Polonia en 2009. Informe independiente de organizaciones no gubernamentales], Varsovia.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE POLONIA (varios años). *Programas anuales de asistencia exterior de Polonia suministrada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores*.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE POLONIA (varios años). *Informes anuales sobre la cooperación al desarrollo de Polonia*.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE POLONIA (2009). *Memorandum for DAC OECD*, Varsovia.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE POLONIA (2009). *Polska pomoc zagraniczna w 2009 r. na przykładzie wybranych projektów* [Asistencia exterior de Polonia en 2009 ilustrada por proyectos selectos], Varsovia.
- OCDE (2010). *Special Review of Poland* [Revisión especial de Polonia], Paris.
- www.polskapomoc.gov.pl versión en polaco, www.polishaid.gov.pl versión en inglés.



ICEI Instituto Complutense
de Estudios Internacionales