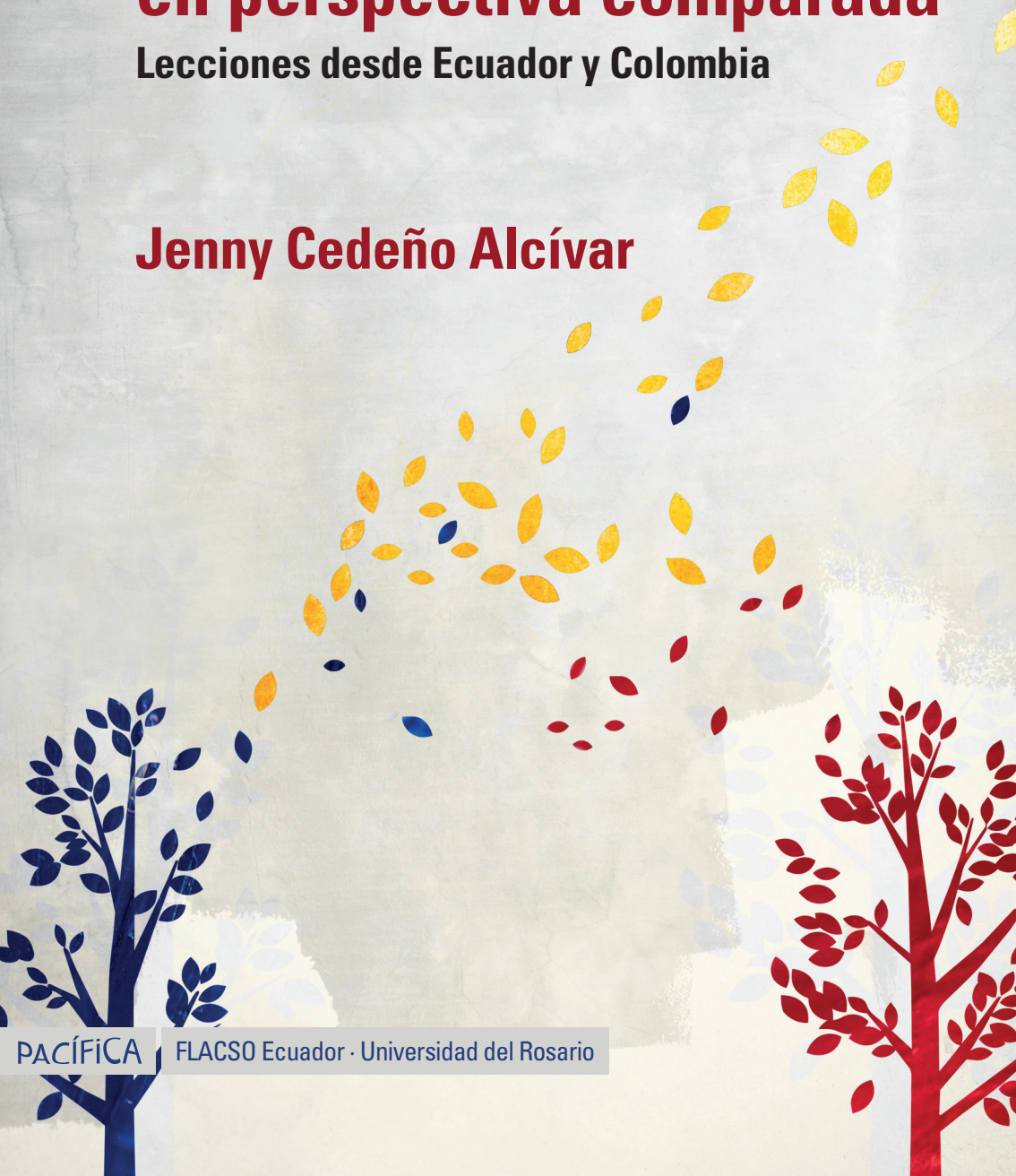
La cooperación Sur-Sur en perspectiva comparada

Lecciones desde Ecuador y Colombia

Jenny Cedeño Alcívar



PACÍFICA | FLACSO Ecuador · Universidad del Rosario

La cooperación Sur-Sur en perspectiva comparada

Editorial FLACSO Ecuador

Universidad del Rosario

La cooperación Sur-Sur en perspectiva comparada

Lecciones desde Ecuador y Colombia

Jenny Cedeño Alcívar

Cedeño Alcívar, Jenny

La cooperación Sur-Sur en perspectiva comparada: lecciones desde Ecuador y Colombia / Jenny Cedeño Alcívar. - 1a ed. - Bogotá, D. C.: Editorial Universidad del Rosario; Quito: Editorial FLACSO Ecuador, 2026.

265 páginas -- (Colección Pacífica)

1. Cooperación internacional - Colombia. 2. Cooperación internacional - Ecuador. 3. Relaciones internacionales - América Latina. 4. Política exterior - Colombia - Estudio comparativo. 5. Política exterior - Ecuador - Estudio comparativo. I. Universidad del Rosario. II. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador). III. Título. IV. Serie.

CDD: 327.172 SCDD 20

Catalogación en la fuente -- Universidad del Rosario. CRAI

HSBC Agosto 05 de 2026

Colección Pacífica

© Jenny Cedeño Alcívar
© Carla Morasso, por el prólogo

© Universidad del Rosario
Calle 12C # 6-25, Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: (+57) 601 297 0200
https://editorial.urosario.edu.co
Editorial Universidad del Rosario

ISBN: 978-958-500-765-9 (impreso)
ISBN: 978-958-500-766-6 (ePub)
ISBN: 978-958-500-767-3 (pdf)
https://doi.org/10.12804/urosario9789585007673

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito, Ecuador
Tel.: (593 2) 294 6800 - Fax: (593 2) 294 6803
https://www.flacso.edu.ec/catalogo
Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-798-8 (impreso)
ISBN: 978-9978-67-799-5 (ePub)
ISBN: 978-9978-67-800-8 (pdf)

Primera edición: Bogotá, D. C. / Quito, 2026

Cuidado de la edición: Editorial Universidad del Rosario / Editorial FLACSO Ecuador
Edición técnica: Barbara Sáez / Mauricio Montenegro y Luis Alfredo Briceño
Corrección de las artes finales: Ingrith Torres Torres
Edición de mesa: Tatiana Morales Perdomo y Silvia Escobar Rozo
Diseño de cubierta: Luz Arango y César Yepes
Diseño de la colección: Editorial Universidad del Rosario-David Reyes
Diagramación: Estudio 45-8 SAS

Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital SAS

Los conceptos y opiniones de esta obra son responsabilidad de su autora y no comprometen a las universidades ni sus políticas institucionales.

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de las editoriales.

Contenido

Abreviaturas, siglas y acrónimos 9

Agradecimientos 11

Prólogo 13

Introducción 17

Capítulo 1. Mirada teórica sobre la cooperación Sur-Sur 29

- Revisión retrospectiva de la cooperación: antesala de una cooperación más asequible y cercana con el Sur 30
- Terminologías, modalidades, instrumentos, actores e institucionalidad de la cooperación Sur-Sur 38
- Corrientes teóricas 41
- Factores que intervienen en la configuración de las políticas de cooperación Sur-Sur 52

Capítulo 2. Posicionamiento internacional 67

- Acontecimientos que coadyuvaron al posicionamiento internacional 67
- Posicionamiento internacional de Colombia 69
- Posicionamiento internacional de Ecuador 87
- Transferencia de capacidades de Colombia y Ecuador según los reportes de la SEGIB 109

Capítulo 3. Liderazgo político 111

- Entorno regional favorable para el liderazgo 111
- Perfiles presidenciales colombianos 112

Representación gubernamental de Colombia y su visión de mundo 115
Perfil presidencial ecuatoriano 129
Representación gubernamental de Ecuador y su visión de mundo 132

Capítulo 4. Modelo de desarrollo 141

Acontecimientos regionales y desarrollo 141
Modelo de desarrollo de Colombia: seguridad y desarrollo 142
Modelo de desarrollo en Ecuador: buen vivir 155
Contrastes en la relación del modelo de desarrollo y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador 170

Capítulo 5. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur 177

Escenario regional para la arquitectura institucional 177
Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Colombia 178
Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Ecuador 196

Conclusiones: aprendizajes sobre la cooperación Sur-Sur en Ecuador y Colombia 221

Referencias 231

Tablas y figuras

Tabla 2.1. Implicaciones estratégicas de cooperación Sur-Sur en el posicionamiento de Colombia (2008-2015) 83

Tabla 2.2. Inversión en cooperación Sur-Sur en Colombia 85

Tabla 2.3. Acciones diplomáticas/políticas de cooperación Sur-Sur de Colombia (2008-2015) 86

Tabla 2.4. Acciones diplomáticas/políticas de cooperación Sur-Sur de Ecuador (2008-2015) 106

Tabla 4.1. Incidencia de los planes de desarrollo en la política de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador 171

Tabla 5.1. Estrategias de cooperación internacional con énfasis en la oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia (2008-2015) 192

Figura 2.1. Oferta de cooperación Sur-Sur de Ecuador (2007-2013) 107

Figura 3.1. Áreas y componentes de la oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia (2012-2014) 122

Figura 4.1. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (2010-2014) para su política de cooperación internacional 150

Figura 5.1. Institucionalidad de la cooperación no reembolsable en Ecuador 199

Figura 5.2. Lineamientos para la política de cooperación de Ecuador ... 209

Figura 5.3. Composición de la Agenda de Cooperación ecuatoriana 219

A Dios y Jesús, por ser mi fuente
A Danniela, por ser mi sol y mi luna
A Conchita y Santiago, por ser mi fortaleza

Abreviaturas, siglas y acrónimos

ACCI	Agencia de Cooperación Internacional
ACCRA	Agenda de Acción
AGECE	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa
AGECI	Agencia de Cooperación Internacional de Ecuador
AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOD	Ayuda oficial para el desarrollo
AP	Alianza del Pacífico
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIVETS	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica
CODCI	Consejo Directivo de la Cooperación Internacional
CTPD	Cooperación Técnica para el Desarrollo
DAPR	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENCI	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional

FOCAI	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional
G-77	Grupo de países en vías de desarrollo
I+D	investigación y desarrollo
IIPNBV	Segundo Plan Nacional del Buen Vivir
IIIPNBV	Tercer Plan Nacional del Buen Vivir
INECI	Instituto Nacional Ecuatoriano de Cooperación Internacional
IPRC	Primer Plan Revolución Ciudadana
ITT	Iniciativa Ishpingo, Tiputini y Tambococha
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OMD	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND-C	Plan Nacional de Desarrollo de Colombia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRMA	Países de renta media alta
SECI	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional de Ecuador
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo

Agradecimientos

Agradezco a la FLACSO Sede Ecuador por la formación en Estudios Internacionales y por la oportunidad de encontrar y compartir con profesionales altamente comprometidos con la docencia y la investigación. De manera especial, agradezco a las profesoras Carla Morasso y Cécile Mouly quienes aportaron significativamente para la elaboración de esta obra. También agradezco a las personas entrevistadas y consultadas por la contribución con su tiempo, experiencia e información.

A las editoriales FLACSO Ecuador y de la Universidad del Rosario expreso mis agradecimientos porque hicieron posible esta publicación que aportará al conocimiento desde el sur global.

Prólogo

Desde sus orígenes a mediados del siglo XX, la cooperación Sur-Sur ha transitado por diferentes estadios de expansión y retracción. Entre ellas, el auge que tuvo lugar en el primer quindenio del siglo XXI; una etapa que se destacó por su incidencia en la arquitectura de la cooperación al desarrollo internacional y por el rol de las potencias emergentes, pero además por una activa participación latinoamericana. Esa revigorización contribuyó a extender el diálogo y la concertación política entre los países del sur global y convocó a un prolífico debate académico sobre la naturaleza de las políticas de cooperación Sur-Sur en nuestra región. En ese período se enmarca esta obra de Jenny Cedeño Alcívar.

La autora dialoga con los aportes de quienes han estudiado el rol de la cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores latinoamericanas a partir de los intereses, motivaciones, contenidos y prácticas que la sustentan. Innova al proponer un enfoque comparado y multicausal entre dos países andinos con trayectorias diferenciadas. Y, con su rigurosa investigación, nos invita a descubrir los principales factores que explican cómo se configuraron las estrategias de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008 y 2015. Para ello, examina minuciosamente los perfiles internacionales de cada país, los rasgos de sus líderes políticos, sus modelos de desarrollo y los procesos de institucionalización, sin perder de vista los condicionantes sistémicos prevalecientes en el período abordado y articulando un marco analítico susceptible de ser aplicado a terceros casos.

En el caso de Colombia, señala que es una potencia económica intermedia que optó por un modelo de inserción "dual", donde se desplegó un pragmatismo aperturista que buscó simultáneamente el acercamiento a los donantes tradicionales del Norte y la inclusión en foros multilaterales de alto nivel. En este esquema, la cooperación Sur-Sur sirvió como un

instrumento de inserción política para atenuar la imagen de un país marcado por el conflicto armado y proyectar la de un exportador de buenas prácticas comprometido con la gobernanza global de carácter liberal.

En tanto, a Ecuador lo identifica como un país de menor desarrollo relativo que estructuró una inserción soberana de corte posneoliberal y antihegemónico, y privilegió los espacios de diálogo netamente latinoamericanos, donde el país ejerció un rol protagónico y defendió la unificación regional. Asimismo, indica que el Gobierno ecuatoriano recurrió a una inserción asociativa que incluyó una estrecha alianza con China para financiar sus proyectos de infraestructura, consolidando una diplomacia soberana sustentada en el abanico de posibilidades para la cooperación que abrió el proyecto del buen vivir.

De este modo, la autora presenta un mapa construido a partir de conocimiento situado para transitar dos arquetipos de cooperación Sur-Sur. Estos se diferencian en cuanto a sus objetivos y prioridades estratégicas, sus alcances presupuestarios, sus marcos normativos y sus evoluciones político-institucionales, pero a su vez presentan componentes similares, en particular en las áreas de acción y en los socios, principalmente latinoamericanos y caribeños.

La autora nos demuestra que la política de cooperación no es un área aislada o meramente técnica, sino una política pública interméstica, indisolublemente ligada a las dinámicas de poder locales e internacionales y las disputas por el sentido del desarrollo. Asimismo, sus hallazgos aportan claridad sobre las tensiones constantes entre los procesos de profesionalización e institucionalización necesarios para la gestión y continuidad de las estrategias de cooperación Sur-Sur y las oscilaciones ideológico-políticas que amenazan su sostenibilidad a largo plazo.

En un contexto global desapacible para la cooperación internacional, signado por la erosión del multilateralismo, las tendencias hacia la financiarización y securitización y la deslegitimación de los objetivos de desarrollo sostenible por parte de sectores reaccionarios, las valiosas lecciones que emanan de este estudio nos invitan a revisitar lo acontecido en la historia reciente de la cooperación Sur-Sur. Este ejercicio resulta indispensable no solo para reconocer el valor estratégico de tal cooperación, sino también para hallar caminos que permitan superar el actual amesetamiento —que acumula ya una década— y reconocer los activos y capacidades latentes.

En efecto, la región también cuenta con valiosas, aunque siempre insuficientes, capacidades institucionales y experiencias innovadoras en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Estas pueden ser bases sólidas para ofrecer respuestas a los desafíos del desarrollo, en tanto y en cuanto exista la voluntad política de activarlas y alinearlas a los nuevos flujos de financiamiento.

Por ello, en este punto debe advertirse sobre el peligro de la despolitización de la cooperación Sur-Sur, ya que si los debates se centran en la movilización de fondos frente a qué tipo de acciones y qué tipo de desarrollo se corre el riesgo de que la cooperación Sur-Sur se reduzca a una mera herramienta de financiación, en lugar de constituir un medio para fortalecer el desarrollo autónomo y soberano.

Por otra parte, y tal como se expresa en los casos de Colombia y Ecuador, los actores principales de la cooperación Sur-Sur continúan siendo los Estados y sus organismos regionales. Es todavía marginal la participación de actores de la sociedad civil, la cual podrían generar mayor legitimidad y continuidad a las iniciativas establecidas y es un tema en la columna de los pendientes para la región.

Es decir, nos encontramos ante una publicación que brinda los elementos necesarios para descifrar cómo se articulan las variables internas y externas en las políticas exteriores latinoamericanas. Se trata de una lectura comprensiva sobre la cooperación Sur-Sur en donde las capacidades y los intereses nacionales se conjugan en acciones políticas orientadas a mejorar la inserción externa de los países del sur global y profundizar la integración regional. Un libro clave para delinear estrategias de cooperación horizontal que potencien la capacidad de agencia de los países de la región ante un mundo cada vez más fragmentado geopolíticamente.

La cooperación Sur-Sur en perspectiva comparada: lecciones desde Ecuador y Colombia se convertirá en una referencia para la comunidad académica de la disciplina de las relaciones internacionales abocada a la comprensión del lugar de los actores latinoamericanos en el sistema internacional. También atraerá a aquellas figuras de la diplomacia y del diseño de las políticas públicas comprometidas con la integración regional y la generación de autonomía en los países de América Latina.

Carla Morasso
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Introducción

La cooperación internacional es un instrumento de política exterior de los Estados (Ruiz 2018; Lechini y Morasso 2015; Prado-Lallande 2020a, 2020b) que se origina con la idea de generar desarrollo (PNUD-Special Unit for TCDC 1994). Keohane (1984, 120) indica que se coopera "cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas de otros, a través de un proceso de coordinación de políticas". Este accionar involucra a los intereses de los Estados —en el marco de políticas públicas coordinadas— y de los actores con la necesidad de interactuar y cooperar mutuamente para aportar al desarrollo en un mundo globalizado e interdependiente. Milner (1992) argumenta que el comportamiento que asumen los actores involucrados es diferente, como también lo son los beneficios para cada Estado, ya que cada cooperante ayuda al otro a alcanzar sus objetivos.

El Sur gana protagonismo al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con la independencia de países de África y Asia, en un contexto de descolonización. Estas naciones promovieron la cooperación Sur-Sur, que reflejaba el enfoque pacifista de los recientes Estados independientes del tercer mundo y sus relaciones internacionales (Lechini 2014a, 2014b). La cooperación técnica entre países en desarrollo Sur-Sur empezó en 1955 con la Conferencia de Bandung en Indonesia, como rechazo a la dominación, el colonialismo y la desigualdad, y posteriormente, con el nacimiento del Movimiento de los Países No Alineados, en 1961 (PIFCSS 2014). En 1964, esta cooperación fue reconocida por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo y el Grupo de los G-77. Para 1974 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo y

en 1978 se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), seguido por la Declaración de París, en 2005, que incluía cinco acuerdos como principales referentes (Tassara 2012b). La cooperación técnica se diferenció por el alejamiento de condicionalidades y se planteó como una oportunidad para el avance de países en desarrollo (Ayllón 2012). En Latinoamérica esta cooperación desempeñó un papel fundamental con la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 1950 (CEPAL) y, posteriormente, impulsó la unión tricontinental representada en el G-77 con participación latinoamericana y el bloque afroasiático de Bandung (Domínguez 2017).

En términos de cooperación, el sur global tiene tanto grandes desafíos como oportunidades para enfrentar inequidades económicas y sociales, por lo que constituye un espacio idóneo para el ejercicio cooperante (Lechini y Dussort 2016; Delgado y Sáenz 2010; Rojas 2019; Vivares 2018). Si bien los Estados sudamericanos son heterogéneos en lo que respecta a sus niveles de desarrollo, rasgos geográficos, demográficos, culturales y diversidades políticas, económicas y sociales (Soares 2016; Prado-Lallande y Rodríguez 2013), sus puntos en común motivan su voluntad de cooperación: pobreza, cambio climático, recursos naturales y necesidades de mejora en lo económico, científico-tecnológico, social y cultural.

Se suele definir a la cooperación Sur-Sur con base en los principios rectores de Bandung: solidaridad, horizontalidad y beneficio mutuo (PIFCSS 2014). El PABA reconoció esta modalidad como una cooperación técnica entre países en desarrollo (Ojeda 2018; PNUD-Special Unit for TCDC 1994). De igual forma, Naciones Unidas la define como la "colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. [los] países en desarrollo […] comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo" (UNOSSC 2019).

Entonces, se trata de una cooperación política-técnica impulsada por las relaciones entre Estados, con el objeto de instituir coaliciones en los foros multilaterales para alcanzar más fuerza y poder de negociación colectiva a favor de sus intereses (Lechini 2009; Lechini y Morasso 2015; Morasso 2015, 99; Lechini y Giaccaglia 2016; Giaccaglia 2014). Ello concuerda con la convicción que tuvieron inicialmente los países independizados sobre el poder, entendido como las capacidades de un país (Morales, Rocha y Durán 2016) que se podían ejercer en

negociaciones con el Norte al contar con una mayoría en el sistema internacional (Delgado y Sáenz 2010).[1]

La práctica de la cooperación Sur-Sur se ha adecuado en función de las agendas de política exterior, a partir de las políticas públicas nacionales y del propio sistema internacional. Este se entiende como la suma de actores, factores, procesos y patrones que interactúan en un espacio y tiempo con reglas y en función de una instancia superior (Velásquez 2011). Sus usos están relacionados con capacidades técnicas, científico-tecnológicas, académicas, económicas-comerciales, diaspóricas (Lechini 2014). Las experiencias y conocimientos se intercambian con un sentido de horizontalidad, consenso, equidad, solidaridad y beneficio mutuo (SELA 2014a; Ayllón 2012). Los distintos actores estatales diseñan, gestionan y evalúan su propia estrategia de cooperación, en un marco de solidaridad, con base en la promoción de intereses nacionales y la inserción internacional, diversificando las agendas locales y globales (Ruiz 2018; Giacalone 2016). Los Estados, política y técnicamente, son los que más promueven este tipo de cooperación (Prado-Lallande 2020a), aunque también participan actores subnacionales y no gubernamentales (Ayllón 2020; Ojeda 2016).

Cuando se habla de política exterior como una política pública hacemos referencia a la actuación interna del Estado y su gobierno (Milani y Pinheiro 2013). Como herramienta de la política exterior, la cooperación Sur-Sur constituye una política pública interméstica. Este es un término desarrollado por Bayless Mainning en 1977 para explicar la agenda de asuntos internacionales y domésticos, que refleja los intereses y objetivos de un Estado-gobierno en sus relaciones con los actores del sistema internacional. La política exterior es un instrumento estatal para desarrollar relaciones intergubernamentales y promocionar intereses nacionales en el exterior (Lechini y Morasso 2015).

---

[1] Existe un debate sobre si China y Rusia son considerados países del sur global o son socios estratégicos para conformar un bloque económico fuerte. Los círculos del poder económico como la Unión Europea, el G-7, la OTAN y la OCDE no dan cabida suficiente a todas las grandes economías, ya sea por cuestiones políticas, geoestratégicas, ideológicas o macrointereses. Hoy los Brics como espacios semiperiféricos son parte de las fuerzas multipolares en el sistema internacional. "Los Brics encarnan la irrupción del nuevo Sur que desplaza al tercer mundo" y se encaminan hacia el "triángulo estratégico" RIC (Heine y Serbin 2022, 7-8).

Las políticas de cooperación no son autónomas de otras políticas públicas. La cooperación interrelaciona a varias de ellas: política exterior, de comercio, de desarrollo, de turismo, de protección de recursos naturales, de ambiente y otras (APC-Colombia 2014). Contar con una política de este tipo se torna necesario para los países del Sur con el fin de complementar su desarrollo (Milani y Duarte 2015).

Variables domésticas y sistémicas inciden en el proceso de elaboración de la política de cooperación Sur-Sur, en particular de la agenda de política exterior. Las variables endógenas indican la presencia de actores gubernamentales y no gubernamentales que se vinculan e influyen en la política pública mediante la interacción de intereses, percepciones, normas, reglas, instrumentos, toma de decisiones y estrategias. También abarcan la institucionalidad, la agenda y el presupuesto asignado (Malacalza 2015). En esta categoría, Lancaster (2007) argumenta que tres grandes condicionantes inciden en la política desde las fuerzas domésticas: 1) las instituciones políticas, 2) los intereses del Estado en la cooperación y 3) la forma en que el gobierno se organiza para la cooperación. Entre las variables exógenas están las características tanto del sistema internacional como del sistema de cooperación internacional, así como las necesidades y demandas de los actores socios (Malacalza 2015). Comprender la vinculación entre estas variables y las relaciones internacionales es fundamental en la política exterior de Estados periféricos (Míguez 2020) y en la cooperación internacional.

Desde un esquema suprarregional, la cooperación Sur-Sur a inicios del siglo XXI fue impulsada por un grupo de economías emergentes con grandes dimensiones geográficas y demográficas: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) (Baumann 2009; Lo Brutto y Crivelli 2019). Para los países del sur global y, en particular para América Latina, fue importante dialogar e impulsar la cooperación Sur-Sur para alcanzar metas comunes. Mientras que en el Norte se discutían y encontraban maneras de ayudar a los países en vía de desarrollo mediante la cooperación Norte-Sur o triangular, en el Sur se procuraba entablar una relación más equitativa acorde a los intereses nacionales de las partes y a la situación que atravesaban.

En Latinoamérica la cooperación Sur-Sur tuvo momentos de mayor protagonismo con el auge de potencias emergentes y progresistas en la región (Lechini y Morasso 2015; Malacalza 2020). Brasil, Argentina y

México fueron los países más visibles en la reemergencia. Durante esta época dorada (2000-2014), la cooperación Sur-Sur se caracterizó por un "ciclo económico de auge de precios de materias primas y un ciclo político de marea rosa" conforme lo calificaron Lieveslye y Ludlam (2009 citados en Malacalza 2020, 3).

La correlación de fuerzas en la región (Lo Brutto y Crivelli 2019) se manifestó con la aparición de gobiernos progresistas (como el caso de Ecuador) y liberales (por ejemplo, Colombia). Por una parte, el impulso progresista (Bernal-Meza 2017; DeGori, Malacalza 2020) obedeció primordialmente al interés de bajar el tono de la política de programas de corte neoliberal que imperaba en la región y promover el socialismo del siglo XXI. Desde los años sesenta, en América Latina han existido varios modelos de desarrollo. Sin embargo, al empezar el nuevo siglo, países como Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Uruguay adoptaron un nuevo enfoque progresista, en algunos casos, y con matices, con base en el socialismo del siglo XXI.[2] Por otra parte, los gobiernos de fuerzas políticas conservadoras, denominados "marea celeste", según Lorenzini y Pereyra Doval (2019 citados en Malacalza 2020, 3), también cooperaron entre ellos. Aunque les interesaban las relaciones comerciales, vieron sendas oportunidades en el potencial de la integración y de la cooperación Sur-Sur para atender otros intereses bilaterales y regionales.

Esos virajes políticos-ideológicos no suelen ser tan fáciles de entender. Por ello, cuando se habla de buscar el efecto intermedio en los giros políticos de los gobiernos, conviene tener en cuenta que en la diferenciación de tendencias ideológicas no está claro hasta qué punto se puede llamar a un gobierno de izquierda o derecha (Pachano 2021). Con la presencia de gobiernos de izquierda y centroizquierda "no existe un consenso claro sobre cómo caracterizar estos gobiernos de marea rosa" (Emerson 2018, 164). Aunque varios gobiernos rechazaron el neoliberalismo, algunos lo hicieron sin terminar con prácticas de esa tendencia, de ahí que adoptaran varias denominaciones: nueva izquierda, marea

[2] También tuvieron ciertas manifestaciones progresistas Honduras, Paraguay y Chile con los gobiernos de Zelaya, Lugo y Bachelet, respectivamente, y en menor medida Perú con el gobierno de Ollanta Humala.

rosa, socialismo del siglo XXI, la tercera vía o "no del todo neoliberal" (Emerson 2018, 164).

Concretamente, si se toma en cuenta que en la gestión pública de Colombia y Ecuador ha trascendido la idea del neoliberalismo —entendido como políticas económicas impulsadas por los organismos multilaterales— e imperado las prácticas de la globalización, habría que considerar hasta qué punto el giro político hacia la izquierda de Ecuador de este siglo impulsó un nuevo liderazgo acompañado fuertemente de la cooperación Sur-Sur. De igual forma, se debería razonar si Colombia, fiel a los postulados neoliberales, pero que empezó una etapa diferente por el proceso de paz, se revistió de un liderazgo distinto. En este sentido, se reflexiona sobre si en la región surgieron distintos modelos de desarrollo acordes a los proyectos regionalistas identificados como iniciativas liberales o postliberales, "uno de corte liberal, otro de corte bolivariano y otro de izquierda moderada" (Sanahuja 2016; Ayllón 2016). Mientras tanto, se considera la existencia de dos regionalismos o dos Latinoaméricas debido a las expresiones de un nuevo regionalismo posneoliberal o posliberal como fracturas ideológicas en la región (Vivares y Dolcetti-Marcolini 2016).

La pluralidad de los países hace de la región un mapa multicolor de Estados con intereses comunes y disímiles. A pesar de que estos vieron en la cooperación Sur-Sur una oportunidad para fortalecer sus relaciones externas, sus prácticas fueron diversas y sus intereses estuvieron acordes a sus políticas exteriores, modelos de desarrollo y estrategias planteadas en diversos ámbitos. Así, la política de un país como socio oferente de cooperación Sur-Sur varió. Hubo significativas experiencias de prácticas en la región, pero no todas gestionaron un presupuesto sostenible destinado a fortalecer programas y proyectos mediante la cooperación Sur-Sur.

Existen países en Latinoamérica considerados de renta baja y media alta que, principalmente, cumplieron el rol de socios receptores, por ejemplo, Guatemala, Bolivia, Paraguay y aquellos del Caribe, mientras que otros figuraron como socios oferentes, como Brasil, Argentina, México y Chile. En otros casos, ciertos países cumplieron los roles de socio oferente y socio receptor, por ejemplo, Cuba, Venezuela, Colombia y Ecuador (Giaccaglia 2014). En esta dinámica, hubo socios oferentes que modificaron sus estructuras de cooperación a finales de la primera década de este siglo,

innovando su política de cooperación Sur-Sur (Giaccaglia 2014; Malacalza 2015), como Colombia y, particularmente, Ecuador (APC-Colombia 2019; SETECI 2010c).

En la subregión convivieron dos tipos de prácticas de la cooperación Sur-Sur que estuvieron guiadas según la gestión política-administrativa, los intereses ideológicos, políticos y estratégicos, y las capacidades nacionales de cada país. Colombia y Ecuador son ejemplos de ello. El primero más alineado con las discusiones sobre la eficacia de la ayuda desde el Norte hacia el Sur, mientras que el segundo impulsó una agenda más autóctona, centrada en la necesidad de integrar a América Latina y el Caribe (entrevista a Javier Surasky, profesor-investigador y coordinador de Área de América Latina y el Caribe CEPEI, febrero de 2022).

En la política de oferta de cooperación Sur-Sur hubo influencia de variables domésticas y sistémicas. Las economías intermedias neoliberales como Colombia y los gobiernos progresistas como Ecuador, en el período de estudio, aprovecharon aquella cooperación de diversas formas: para intercambiar capacidades, para conseguir mejores condiciones en el comercio, para alcanzar apoyos en foros u órganos internacionales de poder, para obtener mejor reputación internacional, para estrechar lazos políticos y de amistad, y para incidir ideológicamente o consolidar afinidades políticas (Brun 2021).

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

El significado que otorgó Colombia a la cooperación Sur-Sur se atribuye a la orientación de su política exterior: fortalecer las relaciones entre los Estados de la región mediante el intercambio de experiencias, conocimientos y recursos para enriquecer mutuamente sus capacidades. Por lo tanto, fue una

herramienta para el geoposicionamiento estratégico y la profundización de relaciones con socios del sur global (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia 2014, 2022).

Por su parte, para Ecuador concibió un proceso permanente de aprendizaje e intercambio de conocimientos y experiencias entre países socios del Sur con objetivos comunes en pro del desarrollo (SETECI 2015d, 7; Somos Iberoamérica 2017). El país reorganizó su práctica de cooperación internacional. También impulsó su propio modelo de desarrollo recuperando lo social y modernizando el Estado. Además, incentivó un cambio en la matriz productiva y la reactivación de sectores estratégicos para acortar brechas de inequidad, organizar la sociedad y producir bienes y servicios (Ayllón 2015b). Su política exterior y la agenda de cooperación Sur-Sur se convirtieron en su apalancamiento para salir del anonimato internacional. Adicionalmente, Ecuador reconoció la necesidad de una estrategia de inserción internacional más asociativa-regional y la búsqueda constante de un pacto para la construcción de un espacio geopolítico en la subregión del Sur (Malacalza 2015). La Constitución de 2008 y los planes de desarrollo caracterizaron al gobierno y su política de cooperación en el período de estudio.

Para este análisis se seleccionaron los casos de Colombia y Ecuador porque los dos países, aunque sean disímiles en su extensión y número de población, tienen necesidades similares en cuanto a lucha contra la pobreza e inseguridad, problemas sociales, sostenibilidad de sus recursos, crecimiento económico, logro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), entre otros, por lo que la práctica de la cooperación Sur-Sur es parte de sus historias. En las dos primeras décadas del siglo XXI, la región sudamericana, especialmente Colombia y Ecuador, experimentaron innovaciones en su estrategia de cooperación Sur-Sur (Malacalza 2015; Giaccaglia 2014).

La hoja de ruta que sigue esta publicación es explicar los factores que incidieron en la configuración de las políticas de Colombia y Ecuador como socios oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015. Para ello se procedió de manera abductiva (Aristóteles 1988) y Peirce (2006). Este razonamiento permitió examinar dos fases: primero se identificaron los factores exógenos y endógenos que incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de ambos países en el período indicado; después,

se buscó explicar la influencia de esos factores en la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur en cada país en esos años.

Las categorías para analizar los factores se encontraron tanto en la literatura académica como en datos empíricos. Se identificaron los factores más relevantes que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios oferentes de cooperación Sur-Sur: 1) el posicionamiento internacional, 2) el liderazgo político, 3) el modelo de desarrollo y 4) la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. A ellos se suma el contexto regional como eje transversal. La investigación partió del supuesto de la incidencia de los mencionados factores en las políticas de Colombia y Ecuador como socios oferentes de cooperación Sur-Sur, que se delinearon con precisión a partir de la evidencia empírica relevada.

El principal método empleado fue el estudio de caso único (Lamont 2015; Bennett 2004) para analizar un fenómeno en dos países andinos. En un momento de gran trascendencia para la región al inicio del nuevo siglo, con dos ideologías distintas e intereses comunes y disímiles de dos países, la coyuntura histórica de la cooperación Sur-Sur merece ser tratada como un caso atípico o único. Los intereses y actuaciones internas y externas de ambos países, así como la alineación de factores políticos y técnicos, difícilmente volverán a repetirse de la misma manera (Stake 1995). Sobre esta base, se utilizó herramientas de la metodología comparada para estudiar un único fenómeno tomando a Ecuador y Colombia para enfrentar los mismos patrones en la política de cooperación Sur-Sur y llegar a generalizaciones científicas sociales (Ragin 1994; Tilly 1991). Esto posibilitó, por un lado, hacer los ajustes en la construcción del marco analítico y, por otro, observar los resultados para examinar las diferencias y similitudes en los factores (Galeano 2001).

Además, el análisis de contenido y del discurso fue útil para construir los perfiles de los líderes de Colombia y Ecuador en la época estudiada, entender su visión de mundo y estrategia de comunicación. El nivel de análisis se circunscribe al Estado y su contexto en lo subregional/regional, y se toma como referencia el nivel extrarregional. Como fuentes de análisis se consideran entrevistas semiestructuradas a profundidad, documentación/información, literatura especializada y discursos oficiales.

Las entrevistas se realizaron mediante un acercamiento directo y virtual. Se entrevistó a gestores y técnicos responsables de la cooperación

Sur-Sur en ambos países en el período de análisis. También se consultó a reconocidos académicos, investigadores y expertos en el tema de la cooperación Sur-Sur, política pública y asuntos internacionales. Las personas entrevistadas se seleccionaron en tres fases de acuerdo con estos criterios: a) servidores/analistas técnicos y directivos de las instituciones a cargo de la cooperación Sur-Sur en el periodo de estudio; b) expertos en temas de políticas públicas, cooperación internacional y relaciones internacionales; y c) expertos/ investigadores/consultores internacionales en cooperación Sur-Sur.

La información del primer grupo sirvió para conocer, caracterizar y analizar los factores que configuraron las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur. Esa información debió explicarse y argumentarse con conocimientos más amplios, por ello se acudió a un segundo grupo como una manera de controlar la información. El análisis interno de cada país demandó una mirada de contexto regional y su influencia en los factores analizados y en esta tercera fase se requirió el enfoque analítico de expertos en temas de cooperación Sur-Sur. También es necesario indicar que inicialmente hubo una fase de entrevistas y comunicaciones personales para orientar las preguntas de investigación.

Se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Se acudió a instituciones como la Agencia de Cooperación de la Presidencia en Colombia y la Cancillería en Ecuador para recabar información. Se complementaron las indagaciones con los repositorios de información de organismos públicos y bibliotecas. Este cúmulo de información con diferentes fuentes y métodos de recolección obtenida mediante la revisión documental oficial y académica y las entrevistas sirvió para realizar una triangulación de datos (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2014).

Desde una mirada política, se analizaron los factores más relevantes que intervinieron en la política de Colombia y Ecuador como socios oferentes de cooperación Sur-Sur, que se apropiaron de ella amparados en el modelo de desarrollo y la institucionalidad y crearon sus propias estrategias con el fin de asociarse y cooperar técnicamente para el desarrollo a través de relaciones bilaterales, multilaterales e interregionales. Aunque algunos factores propuestos fueron estudiados con diferentes enfoques, hay una carencia de evidencias a la hora de entenderlos en conjunto y explicar cómo interactúan e inciden en las políticas de un oferente de cooperación Sur-Sur.

El marco referencial, desde una mirada ontológica y epistemológica positivista, permitió seleccionar las perspectivas teóricas para el análisis. Desde una posición teórica liberal con el neoliberalismo institucional y el nuevo liberalismo de Moravcsik, se recurrió a otros enfoques teóricos como el constructivismo y el análisis de política exterior con el fin de tener un mejor entendimiento y explicación del tema. En los capítulos empíricos se utilizaron herramientas del método comparado para establecer diferencias y semejanzas en las categorías asignadas en cada factor (Ragin 1994; Tilly 1991; Hopkin 2010).

El análisis inicia con una aproximación de la situación del tema y la metodología. Luego, se examinan los factores que configuraron la política de oferta de cooperación Sur-Sur por parte de Colombia y Ecuador entre 2008-2015. Se estudian cuatro factores políticos y técnicos principales y uno transversal sobre el contexto regional. Se realiza una indagación comparativa con categorías o dimensiones examinadas en ambos países. Al final se contrasta cada factor estudiado y la política de cooperación Sur-Sur.

En el primer capítulo se revisan los principales enfoques teóricos que sostienen la investigación. Luego, se analizan las discusiones conceptuales de los factores para el posterior análisis. En el segundo capítulo se examina el posicionamiento internacional. Se parte de acontecimientos que estuvieron presentes en ambos países para luego revisar tres dimensiones: la política exterior, la postura en el concierto internacional y las capacidades de cada país. En el tercer capítulo se explica el liderazgo político caracterizando el perfil presidencial y la representación gubernamental mediante el discurso y la visión del mundo. En el cuarto capítulo se estudia el modelo de desarrollo que identificó ese período en ambos países. Se revisan la planificación del desarrollo y la articulación del Estado con los actores. En el quinto capítulo se define la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur con la revisión de la política de oferta y el manejo de la agenda de cooperación Sur-Sur. Finalmente, se presenta una sección de conclusiones con una intensa discusión donde se contrastan los hallazgos empíricos, mediante similitudes y diferencias encontradas en cada subfactor o categoría, y los debates teóricos que conducen a cristalizar el aporte de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional desde el Sur que sirvieron para enfatizar en la importancia de estudiar temas y casos desde esta región, así como entregar un aporte académico con pautas para futuras investigaciones.

Capítulo 1

Mirada teórica sobre la cooperación Sur-Sur

Para iniciar este estudio, en primer lugar, se debe precisar que se entiende a la cooperación Sur-Sur desde una concepción política porque combina intereses nacionales con solidaridad y técnica científica por ser un instrumento para el desarrollo. En segundo lugar, para este estudio se concibe como política de cooperación Sur-Sur al programa de acción que lleva adelante un Estado en esta materia, cuyas directrices establecen razonamientos coordinados para atender una situación y tomar decisiones oportunas, adecuadas y alineadas con el desarrollo del país.

El proceso de la política pública está influido por ideologías, paradigmas, sociedad civil, sociedad política, capacidades institucionales, técnicas y financieras, cultura pública, toma de decisiones, configuración del Estado y relaciones de poder doméstico e internacional (Franco y Lanzaro 2006). De ahí que tal política puede encontrarse explícita o implícita en las bases jurídicas e institucionales del Estado. Para Dye (2008) la política pública es lo que "los gobiernos deciden hacer o no hacer"; es decir, las acciones que emprenden para atender un problema social. Más allá de esa acción o inacción gubernamental para resolver problemas públicos, las políticas también reflejan valores de una sociedad que son priorizados en la toma de decisiones (Kraft y Furlong 2004). Para Yves Mény y Jean-Claude Thoening (citados en Muller 2002), el diseño de la política pública adquiere la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado.

Revisión retrospectiva de la cooperación: antesala de una cooperación más asequible y cercana con el Sur

Después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), en medio de la devastación, la firma de la Carta de Naciones Unidas en 1945 evidenció la necesidad de interrelacionarse y cooperar entre Estados. La Conferencia de Bretton Woods en 1944 y el Sistema de Naciones Unidas en 1945 fueron el preámbulo del marco constitutivo de la cooperación internacional para el desarrollo y la paz.

La cooperación internacional fue una respuesta a la necesidad de un mundo pacífico. Así se concibió y la han caracterizado en la comunidad académica, especialmente los racionalistas. Keohane (1984, 26) sostuvo que tal cooperación no solo dependía de los intereses, sino que surgió de una discordia; sin ella no habría cooperación, solo armonía. La cooperación es inseparable de las relaciones entre Estados, instituciones y actores, aunque las formas sean diversas, aun entre Estados egoístas (23-25). Un mundo sin cooperación es difícil de imaginar.

Para Axelrod y Keohane (1985, 228, 232, 234) la cooperación equivale a una situación en la que están presentes conflictos e intereses y donde los actores acomodan sus actuaciones de acuerdo con preferencias de otros, sean actuales o anteriores, mediante un proceso de coordinación de políticas (Milner 1992, 467). Es decir que la cooperación surge de las expectativas de los actores (Axelrod 1984), que existe una conexión entre cooperación e intereses comunes e individuales. De acuerdo con Björn Hettne (1995, 154), la cooperación como un fenómeno de las relaciones internacionales es moderna, activa, se mueve y su permanencia involucra un proceso dinámico sujeto a cambios.

En un principio la actividad cooperante identificó tres dimensiones para que las partes participaran: 1) intereses mutuos, 2) promoción de la cooperación futura y 3) composición de los actores (Axelrod y Keohane 1985, 228, 232, 234). Para Axelrod (1984; 1997) la cooperación se da en un entorno de colaboración en donde las promesas, recompensas, amenazas y castigos influyen para cooperar, más que persuadir o emplear la fuerza. Esto da lugar a que los Estados actúen racionalmente y cooperen para obtener ganancias absolutas y así aumenten los beneficios (Milner 1992; Daddow 2017).

Cabe anotar que Axelrod y Keohane concebían la cooperación entre países iguales o desarrollados; de ahí que el dilema del prisionero[1] no hacía diferencia entre un actor y otro, sino que trataba de justificar las intenciones y decisiones que estos actores tomaban de acuerdo con las circunstancias. Tampoco se consideraban los aspectos domésticos o internos que hacen parte de la práctica de la cooperación. Milner (1992, 467) señaló que la literatura había descuidado el estudio de la política interna en el análisis de la cooperación internacional, lo que limitaba la comprensión del fenómeno.

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

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

[1] El dilema del prisionero es un problema de la teoría de juegos cuyo fin es demostrar que dos personas/Estados pueden decidir no cooperar aun en contra de sus propios intereses. Esta recreación le sirvió a Axelrod (1984) para demostrar que hay mejores condiciones cuando se coopera que cuando una parte no quiere hacerlo.

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

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

En 1961 se impulsó la creación de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y en su seno el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para coordinar la ayuda que ofrecían los países desarrollados. Este apoyo comprendía créditos y donaciones en condiciones financieras favorables para países en desarrollo. La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) fue definida por la OCDE como "el conjunto de flujos oficiales de financiación para promover el desarrollo y el bienestar de los países de ingresos bajos y medios" (OCDE 2017). Mediante la AOD, la cooperación internacional para el desarrollo se apuntaló como una asistencia a través de programas y proyectos, un apoyo vertical que implicaba la transferencia de recursos y asesoría. Así, las relaciones Norte-Sur[2] se fueron consolidando en el lenguaje de la AOD, especialmente entre las décadas de los sesenta y ochenta.

Desde la academia, una de las principales críticas es que, si bien la cooperación internacional se debería dar en situaciones simétricas, la cooperación internacional para el desarrollo, en general, y la AOD, en particular, ponen en ventaja al donante, quien fija las reglas, impidiendo un diálogo

[2] La denominación Norte-Sur se designó principalmente por las diferencias económicas entre los países del primer mundo y del tercer mundo o, como también se los conoce, desarrollados y subdesarrollados. A los países del Norte se los veía como poseedores de riquezas y quienes controlaban la economía mundial, mientras que a los del Sur como países con menor nivel de bienestar y desarrollo (Bertoni 2011).

equilibrado y restando importancia a las necesidades del receptor (Ripoll y Ghotme 2015; Ayllón 2007). En consecuencia, las dinámicas históricas y el avance teórico económico-desarrollista han impulsado la creación de políticas para un sistema internacional de cooperación para el desarrollo mientras diferenciaban a los países entre desarrollados y subdesarrollados (Sanahuja 2001; Duarte y González 2014). La cooperación Sur-Sur nació como una alternativa ante la AOD y fue impulsada desde los países que mostraban menor desarrollo. En un principio era marginal y estaba casi ausente del sistema de cooperación internacional para el desarrollo que se había comenzado a institucionalizar en los años sesenta (Tassara 2012b).

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

Por su parte, Lancaster (2007) indaga en la evolución de los propósitos de la cooperación y señala que los eventos, las tendencias internacionales y las presiones son insuficientes para explicar los motivos de los Estados cooperantes porque también influye la política doméstica. En esta intervienen las instituciones políticas, que son clave en la toma de decisiones, los intereses por sobre los propósitos y la organización de los gobiernos para la gestión de la cooperación.

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

En 1955, en la Conferencia de Bandung (Indonesia), promovida por China, India, Egipto, Indonesia y otros países, participaron 29 jefes de Estado (23 Estados asiáticos y seis africanos), quienes acordaron una agenda común con diez principios. Fue un hito en la cooperación Sur-Sur como movimiento político global (Gray y Gills 2016, 558). Su objetivo central fue apartarse de algún posicionamiento geoestratégico político y fortalecer sus capacidades autónomas, buscando ejercer un rol acorde a sus necesidades. El Movimiento de los Países No Alineados tuvo su origen gracias a este precedente (Lechini y Morasso 2015). Esta agrupación se creó con la finalidad de tomar una posición neutral entre las dos tendencias ideológicas de ese momento, promovidas por Estados Unidos y la Unión Soviética. Ambos eventos marcaron el inicio de una cooperación característica del Sur.

En los años sesenta, mientras empezaba a surgir la AOD, también se comenzó a gestionar una nueva forma de cooperación como una iniciativa de países con menor desarrollo y excolonias que buscaban unirse para formar una fuerza sólida y con objetivos comunes. Se trataba de la cooperación Sur-Sur. Se considera que durante esos años se impulsó la cooperación para el desarrollo (Tassara 2012b; Malacalza 2020, 3), pero no todos los países se beneficiaron de los intercambios, en particular porque la cooperación vertical Norte-Sur se centró en países considerados geoestratégicos políticamente.

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

La cooperación Sur-Sur, con un enfoque más asociativo y equitativo, era una opción para las naciones que no tenían la posibilidad de cooperar e interactuar en un sistema internacional desigual. Esta cooperación parte de supuestos básicos comunes entre los Estados; convergen intereses para alcanzar objetivos de desarrollo e incidir en los temas globales conjuntamente (Lechini 2014). Ello concuerda con la convicción que tuvieron en un inicio los países recientemente independizados sobre el poder que

ejercería al contar con una mayoría en el sistema internacional (Delgado y Sáenz 2010). Al aunar esfuerzos, los países involucrados en este tipo de cooperación fortalecieron sus capacidades de negociación con el Norte, presentando y resolviendo problemas comunes, con mayores márgenes de autonomía y posibilidades de influir en el panorama internacional.

Brun (2021, 17-18) destaca la declaración de PABA que manifiesta la "autosuficiencia colectiva (*collective self-reliance*) […] participación en asuntos internacionales" a propósito del vínculo político entre cooperación internacional para el desarrollo y política exterior, por lo que no se puede dejar de reconocer "el papel de palanca política de cooperación Sur-Sur". Si bien se la denominaba mayoritariamente como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), Domínguez, Lo Brutto y Surasky (2019, 9) puntualizan que lo económico y político en cooperación Sur-Sur "aparecen inextricablemente unidos".

Aunque el escenario político y económico posterior fue cambiando y, con ello, los principios con los que se fundó el Movimiento de los Países No Alineados, algunos de ellos se mantuvieron con el modelo neoliberal: el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, la lucha contra la pobreza para alcanzar mejores condiciones y el respeto hacia el derecho internacional (Brito 2016). Uno de los logros fue la creación del Grupo de los 77, constituido por países en vías de desarrollo, para tomar posiciones comunes por una política comercial más favorable a sus necesidades en la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo I en Ginebra en 1964, que reconoció la relevancia de la cooperación Sur-Sur.

En 1974 el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) creó la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, que luego pasó a llamarse Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, con lo que se estableció a la cooperación Sur-Sur como modalidad para ese organismo (Santander 2016a). En 1978, con el PABA, se establecieron los lineamientos para la cooperación Sur-Sur. Tomó tanta importancia que el secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-moon afirmó que "la cooperación Sur-Sur ofrece soluciones reales y concretas a problemas de desarrollo comunes" (CEPAL 2013, s/n). Además, las Naciones Unidas han apostado para que este tipo de cooperación supla las necesidades que tienen los países en diversos temas, que muchas veces no son de interés para los donantes tradicionales y los recursos para cooperación son insuficientes (Malacalza 2020).

El término cooperación Sur-Sur comenzó a utilizarse más extendidamente a partir de 1987, tras la creación de la Comisión del Sur, y adquirió popularidad en la región latinoamericana, primero en los países emergentes y, luego, con las alianzas progresistas como "una expresión de solidaridad entre países en desarrollo" (SEGIB 2014a, 9, 20).

Por sus raíces, la cooperación Sur-Sur se considera más adaptativa a los intereses nacionales y capacidades de los beneficiarios. Sin embargo, el principio de solidaridad puede quedar estancado en el discurso porque en las acciones muchas veces se desdice cuando los Estados responden a intereses nacionales. Los varios intentos de integración latinoamericana, la participación de China como socio geoestratégico, la composición del multipolarismo y la transcendental presencia del posneoliberalismo, en disputa con el neoliberalismo, entre otros, han provocado un desgaste en la cooperación Sur-Sur, lo que significa una crisis en su esencia en el siglo XXI (Lo Brutto y González 2017).

Entonces, tras esa retórica de solidaridad se condensa una mezcla de buenos propósitos con intereses. En la región, esto se evidenció sobre todo en países grandes como Brasil, México y Argentina. La solidaridad se destaca sobre todo cuando se diferencia entre la cooperación Sur-Sur y la tradicional (Benzi y Lo Brutto 2016), aunque muchas veces fue utilizada en la cooperación tradicional, sobre todo en la de tipo humanitario y en la internacional para el desarrollo.

Existen diversas definiciones de lo que es la cooperación Sur-Sur. No obstante, todas parten de los principios fundacionales antes mencionados. Lechini (2009, 67-68) sostiene que tanto la definición de Sur y de cooperación Sur-Sur carecen de una única interpretación y están en constante dilucidación. Kern y Weisstaub (2011, 89) invitan a interpretarla desde su funcionalidad para diferenciarla de la cooperación Norte-Sur. Para Surasky (2013) es un proceso sistemático y políticamente motivado de intercambio recíproco y equitativo de capacidades para promover el desarrollo (2013, 9); se diferencia de la AOD por presentarse como una cooperación donde no predomina el condicionamiento político. Por su parte, Brun (2021) enfatiza en su base política.

En esta obra se entenderá a la cooperación Sur-Sur desde una concepción político-técnica que conjuga intereses nacionales y solidaridad. Se conforma como una práctica horizontal donde los actores del Sur

intercambian experiencias, conocimientos y recursos materiales, promoviendo la adaptación, la innovación y la apropiación con el propósito de contribuir al desarrollo de las capacidades.

Los organismos internacionales proponen la cooperación Sur-Sur, sobre todo, como una de tipo técnico (CEPAL 2013; SEGIB 2014a; Informe de Bogotá 2010; SELA 2014a; UNOSSC 2019). Parte de la academia, en cambio, plantea que es una cooperación política-técnica porque los países forman coaliciones para tener ventajas de negociación, defender sus intereses y contar con mayor autonomía para resolver sus problemas e intereses (Lechini 2009; Lechini y Morasso 2015; Brun 2021). Un ejemplo de ello son las iniciativas regionales como UNASUR y CELAC, que se establecieron en la región como una "modalidad de gobernanza intergubernamental" en espacios políticos favorables para la cooperación (Riggirozzi y Tussie 2018, 6-7).

La cooperación Sur-Sur tiene un componente político (Prado-Lallande 2018; Brun 2021) y otro técnico (Lechini 2014; Malacalza 2020, 3; Tassara 2013b; Ayllón 2013a). Estos se manifiestan a través de proyectos y acciones en los que se incluyen estudios, asesorías, intercambios y capacitaciones. Al hablar de componentes técnicos, se hace referencia a materializar y a ejecutar la cooperación en ciencia, tecnología, salud, educación, conocimiento, intercambios, entre otros. El componente político se manifiesta como una construcción de prácticas alternativas para un diálogo político en relaciones bilaterales y de integración regional e interregional. Está presente en las negociaciones de agendas locales, globales y en la coordinación de políticas con el fin de crear espacios conjuntos para incidir y conseguir algo.

En América Latina la cooperación Sur-Sur, producto de un acercamiento y nexos políticos, a menudo se desarrolla mediante relaciones bilaterales técnicas-científicas. Se intercambian capacidades técnicas y administrativas y se desarrollan actividades conjuntas para fortalecer varios ámbitos: científico-tecnológico, económico-comercial, social, cultural, entre otros (Ayllón 2016). Este estudio se centra en la cooperación Sur-Sur bilateral y regional técnica-científica con base política para aportar al entendimiento de las relaciones que se dieron en Latinoamérica durante el período antes indicado.

Terminologías, modalidades, instrumentos, actores e institucionalidad de la cooperación Sur-Sur

El recorrido histórico de la cooperación Sur-Sur y, más aún, los primeros años del siglo XXI, dan cuenta de la difuminación de su esencia: el espíritu solidario (Lo Brutto y González 2017). Ha servido como instrumento de posicionamiento, imagen o liderazgo y, en algunos casos, ha reproducido dinámicas de la cooperación tradicional, restando importancia a los principales ideales de una cooperación alternativa.

Como lo que se busca con la cooperación Sur-Sur es establecer relaciones sobre la base de las necesidades de oferentes y receptores, la terminología que se utiliza es la de socio oferente y socio receptor para el que entrega algo y el que lo recibe, respectivamente. Si hubiese intercambio mutuo, los dos países o las partes serían socios receptores y, a la vez, socios oferentes. Estas denominaciones están dadas por la sociedad que se establece con este tipo de cooperación, en la que no solo se comparten recursos materiales e intangibles, sino que también se crea una comunidad con la otra parte, que se encuentra en condiciones similares. Este trabajo se enfocará en el papel de Colombia y Ecuador como oferentes, es decir, como actores que proveen, comparten, traspasan, entregan y transfieren algún recurso material o inmaterial. Esta comunidad permite que ambas partes cooperen de manera técnica y establezcan acuerdos políticos para actuar en el plano internacional beneficiándose mutuamente en un intercambio de doble vía en el que convergen valores e intereses (Prado-Lallande 2018; Ojeda 2016; Kern y Weisstaub 2011).

Las modalidades que más practican los socios oferentes son la cooperación financiera (reembolsable o no reembolsable) y la cooperación técnica. Estos fondos sirven, por un lado, para el intercambio comercial o inversiones mediante créditos y, por otro, para fortalecer las capacidades, a través de una cooperación técnica, otorgar becas y movilizar expertos. Ambas formas de financiamiento son utilizadas por la cooperación Sur-Sur, aunque las primeras son más comunes en la cooperación vertical (Malacalza 2019c).

Las modalidades dependen, en gran medida, de la política exterior de los países y sus intereses nacionales. Las agendas pueden variar. Así, los países cooperantes emergentes, como Brasil y México, pueden realizar intercambios, no solo de experiencias y capacidades institucionales

y técnicas, sino también de recursos financieros. En cambio, países de menor desarrollo relativo ven en la cooperación Sur-Sur una forma de ayudarse mutuamente en un nivel técnico para generar capacidades (Lechini y Morasso 2015).

En otro orden, la cooperación puede ser bilateral, multilateral, descentralizada, empresarial o triangular. Los proyectos, los programas y las acciones constituyen los instrumentos para canalizar y ejecutar la cooperación y pueden dirigirse para formación, capacitación, ayuda técnica, infraestructura, institucionalidad, asesorías, intercambios, investigación y desarrollos tecnológicos, transferencia de experiencias, conocimientos y buenas prácticas. Son instrumentos que buscan generar capacidades en los países socios receptores y en sus habitantes (AECID 2019).

En este punto se destaca la articulación del Estado nacional con terceros actores. Aquel tiene el rol de cooperar técnicamente para el desarrollo mediante el establecimiento de alianzas estratégicas y así incidir en las decisiones internacionales. También tienen participación organismos multilaterales o regionales, instituciones internacionales y mecanismos de colaboración públicos. La participación de gobiernos subnacionales, locales, instituciones o agrupaciones también han participado en la dinámica de dicha cooperación, aunque sus interacciones fueron marginales hasta el período estudiado (Míguez 2020; Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016).

Según la teoría liberal de Moravcsik y el neoliberalismo institucional —que se revisarán más adelante—, es importante reconocer otros tipos de actores que intervienen en la cooperación, examinar sus roles y las áreas en las que actúan. Estos actores juegan un papel determinante en las agendas de política exterior, en la creación de las políticas públicas y, en general, son significativos para solventar los intereses nacionales que subyacen a las políticas de cooperación. Como la cooperación está en constante movimiento, aparecen otros intereses y necesidades ligados a diversos actores, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil (Ayllón 2020). Esta pluralidad se inserta en las relaciones económicas, políticas y sociales dando paso a las asociaciones público-privadas que tienen un creciente peso de participación en la cooperación (Echart 2016; Ojeda y Muñoz 2019).

Algunos problemas, sobre todo sociales, no pueden ser atendidos solo desde el Estado y requieren la participación de actores sociales

(Sousa 2016). La intervención de las organizaciones de la sociedad civil frecuentemente está alejada de una política de cooperación Sur-Sur (Ayllón 2020). Este distanciamiento se observa en la región, sobre todo en aquellos países en los que la cooperación Sur-Sur es incipiente y no tiene consolidada su institucionalidad. Entre los actores más activos que intervienen en las actividades de cooperación Sur-Sur, de forma oficial o no, están las universidades, las ONG, las cámaras empresariales, los organismos internacionales y los gobiernos subnacionales y locales (Echart 2016; Giacalone 2014).

En cuanto a los objetivos, en diversas oportunidades la cooperación Sur-Sur sirve para conseguir un acercamiento político y diplomático para influenciar y asegurar apoyo en votaciones en organismos internacionales como Naciones Unidas. Otras metas contemplan internacionalizar las empresas nacionales, obtener beneficios mediante los acuerdos de intercambio comercial y hasta proyectos de infraestructura que, como señala Sanahuja (2011), pueden financiarse con créditos de bancos de desarrollo dentro de la cooperación Sur-Sur.

Por su parte, la plataforma y arquitectura institucional de la cooperación Sur-Sur ha ido aumentando junto con su importancia global. A nivel internacional, varios organismos como el PNUD, la CEPAL, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) cuentan con dependencias específicas para ejecutar la cooperación Sur-Sur (Ojeda 2016). Este multinivel de gobernanza da cuentas de lo inclusivo y de una relación horizontal. En lo que respecta al ámbito nacional, han sido los mismos gobiernos los que, a través de su política exterior y de cooperación, han gestionado la cooperación Sur-Sur. Esta se da en concordancia con sus planes nacionales de desarrollo, intereses de gobiernos subnacionales y grupos sociales o del sector privado. La cooperación atiende dos motivaciones: normativas e instrumentales. La primera se refiere a la solidaridad y a las aproximaciones que puede haber entre los países pares. La otra se refiere a los instrumentos para ejecutar la política exterior (Hirst 2011).

Por la importancia de la práctica de la cooperación Sur-Sur en países de habla hispana y portuguesa en la región, se creó la SEGIB como un organismo internacional y un referente iberoamericano. Esta inició sus labores para consolidar mecanismos y aglutinar las experiencias de cada país en materia de cooperación internacional. Hasta el siglo

pasado no hubo una institución que se encargara de recopilar esas experiencias y dar cuenta de los resultados de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

Para Vergara, los espacios internacionales antes señalados se activaron y fueron importantes para la cooperación Sur-Sur desde el inicio del siglo XXI. El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Internacional de SEGIB "logró articular a los responsables de los 22 países a cargo de la cooperación Sur-Sur […]. Desde ese organismo se impulsaron políticas internacionales y se posicionó un discurso. Se empezó a pensar y repensar la cooperación Sur-Sur para nuestros países" (entrevista a Rocío Vergara, exdirectora y subsecretaria de cooperación internacional y técnica en SETECI, agosto de 2019).

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

Corrientes teóricas

Las teorías positivistas y postpositivistas de las relaciones internacionales permiten analizar fenómenos internacionales como la cooperación Sur-Sur desde su lógica y óptica argumentativa (Salomón 2001). Sus contribuciones y limitaciones se dan según la pregunta de investigación, la demarcación conceptual, el nivel y la unidad de análisis y lo que se entiende por cooperación (Malacalza 2019; Ojeda 2016; Ochoa y Prado-Lallande 2017; Prado-Lallande 2009). Estas teorías, desde el análisis cuantitativo o cualitativo, aportan para comprender la cooperación Sur-Sur.

Esta se puede estudiar desde al menos cinco perspectivas teóricas: realismo, neorrealismo, liberalismo, neoliberalismo y constructivismo, y también desde el análisis de política exterior (Sanahuja 2011). Por sí sola, ninguna explica completamente los factores que inciden en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de un Estado. Las teorías que aportan más se relacionan con el liberalismo, específicamente con el neoliberalismo institucional y la nueva teoría liberal de Moravcsik, que son las más útiles

al destacar la actuación del Estado y otros actores para maximizar sus beneficios y sus preferencias de acuerdo con intereses nacionales.

Este estudio se enfocará en las perspectivas que inciden en el marco explicativo. El análisis iniciará a partir del liberalismo y el constructivismo. El liberalismo contempla la posibilidad de cooperar entre Estados para el progreso en general (Jervis 1999). Los supuestos básicos propios de esta corriente son tres: la primacía de los actores sociales, la representación y preferencias de los Estados, y la interdependencia y el sistema internacional (Doyle 1986). Sus tres niveles de análisis (individuo/grupo, Estado y sistema internacional) se corresponden con los supuestos mencionados y sirven para analizar la cooperación internacional a distintas escalas que se complementan.

En cuanto al constructivismo, desde la ética y la moral, la justicia social y el altruismo, encuentra significados intersubjetivos que promueven la cooperación. Los grupos humanos, la identidad y el interés de los actores están moldeados por las ideas que comparten. Es decir que las relaciones entre actores se manifiestan mediante la cooperación o el conflicto porque las estructuras sociales se caracterizan por el conocimiento, los recursos materiales y las prácticas compartidas (Wendt 1995). El constructivismo se centra en variables sistémicas e ideacionales ya que explica la interacción entre agencia y estructura.

Según esta corriente, el Estado no es estático, sino que cambia en función de su identidad, intereses e ideas. Se concentra en esas ideas y normas que influyen en las percepciones y los comportamientos de los actores, restando importancia a las estructuras políticas-administrativas representadas por Estados o gobiernos (Ochoa y Prado-Lallande 2017). Le interesa poco conocer las consecuencias de las acciones de los agentes, pues se enfoca en entender cómo estos adoptan las acciones más propicias según su identidad e ideas. Su principal foco de análisis es la percepción que tienen los actores gubernamentales y no gubernamentales de sí mismos y cómo los perciben los demás. Para este estudio el constructivismo nos sirve, particularmente, para examinar el discurso y el liderazgo en materia de cooperación. No obstante, tiene poca utilidad para explicar las preferencias de los Estados en concordancia con sus intereses y capacidades nacionales.

Por tanto, en esta obra se adopta una perspectiva teórica liberal y se argumenta que la política nacional repercute en la política exterior

(Fearon 1998). Por su parte, en sus dos niveles de análisis de política exterior, Putnam (1993) considera que los condicionamientos internos repercuten en la política exterior y viceversa. El estudio de Rosenau (1971) también demuestra la interrelación entre los procesos políticos internos y externos, aunque funcionen de manera independiente. En consecuencia, considera a la política exterior como política pública interméstica por cuanto en ella confluyen asuntos internacionales y domésticos (Lechini 2006, 2014; Morasso 2013, 2014; Long 2017). En este estudio se utilizará la teoría liberal de Moravcsik y el neoliberalismo institucional que se complementa con algunos aportes del constructivismo para el análisis del discurso y del liderazgo político en los Estados estudiados. También se examinará la política exterior utilizando herramientas del método comparativo.

En su revisión de la teoría liberal, Moravcsik (1997) explica cómo ocurre la construcción de intereses. Argumenta que la relación Estado-sociedad es esencial para el accionar externo. La acción estatal es el resultado de sus preferencias en las que interviene la sociedad al articular valores, intereses y representaciones políticas (Vitelli 2014), y por la interdependencia que existe entre las preferencias estatales y las de otros Estados que cooperan y que propician la generación de políticas. El autor propone como variantes la teoría liberal, el liberalismo ideacional, el comercial y el republicano. Esta teoría ofrece una articulación entre identidad y política exterior y puede combinarse con otras propuestas para entender la cooperación (Merke 2008).

Según Moravcsik (1997, 2009) las relaciones Estado-sociedad —asociadas al contexto doméstico e internacional en las cuales están inmersas— impactan en el comportamiento del primero y en la política mundial. Por tanto, las variaciones de las preferencias de los Estados se dan a partir de sus características distintivas, sus instituciones o su sociedad civil. Para el nuevo liberalismo la cooperación busca atender preferencias domésticas y apoyar a otros Estados para producir beneficios compartidos (Prado-Lallande 2020a, 65). Esta variante del liberalismo reconoce las condiciones internas y externas de un Estado en donde intervienen varias políticas públicas. Desde la posición liberal de Moravcsik (1993) estudiar lo doméstico separándolo de lo internacional es insuficiente para entender y analizar los fenómenos políticos internacionales porque hay una interacción entre ambas políticas. Además, permite explicar la política exterior de Estados con capacidades distintas, por ejemplo, de Estados pequeños

que actúan con potencias en el ámbito externo. Putnam (1993) propone algo similar al aseverar que las condiciones domésticas se conjugan con las negociaciones internacionales.

Según Goldstein y Keohane (1993), analizar las preferencias de ideas contribuye a entender las causas y el comportamiento de los agentes y sirve para comprender la política exterior. La manera en que cada uno responde se relaciona con las variables domésticas que influencian el comportamiento del Estado. Desde esta perspectiva, la coordinación política define la cooperación, pues es un proceso mediante el cual las políticas impulsadas por los gobiernos facilitan la consecución de objetivos.

La teoría multicausal de Moravcsik sostiene que las ideas sociales, los intereses colectivos y las instituciones configuran las preferencias e intereses del Estado, además de moldear las decisiones en el plano internacional donde se puede cooperar. Las tres variantes de la teoría liberal comparten supuestos basados en la naturaleza de los niveles participantes en la política internacional. La política interestatal está influida por los actores sociales nacionales y transnacionales que inciden sobre el Estado y configuran sus preferencias. Esta perspectiva de la teoría es una "investigación liberal progresista" (Moravcsik 2003, 159-160). Para explicar la relación Estado-sociedad en el contexto global, el autor utiliza tres premisas que son centrales en la teoría liberal y que se refieren a la naturaleza de actores sociales, Estado y sistema internacional (159-160).

La primera premisa, naturaleza de los actores, se explica desde la relación entre el Estado y los grupos privados e individuos en el ámbito doméstico. Desde una visión de abajo hacia arriba, estos grupos presionan al Estado con sus intereses. La segunda premisa, naturaleza del Estado, se refiere a las instituciones o sectores de la sociedad nacional que constituyen las preferencias y la representación que asume el Estado mediante su política exterior. La tercera premisa, naturaleza del sistema internacional, se refiere a la configuración de las preferencias sociales estatales y participación o cooperación en el sistema internacional (Prado-Lallande 2020b, 248-249).

Por su parte, el neoliberalismo institucional agrega elementos de análisis complementarios a la teoría liberal de Moravcsik y que permiten realizar un estudio más profundo de los factores que explican la cooperación Sur-Sur. Además del Estado como actor racional interesado en maximizar ganancias y en cooperar, se considera el papel de las instituciones y

regímenes internacionales, integración, nuevos actores, interdependencia, interacción, reciprocidad, comunicación e información (Stein 2008; Jervis 1999; Axelrod 1984; Malacalza 2019; Keohane 1984; Nye 2004; Young 1993; Daddow 2017; Jackson y Sorensen 2003, Krasner 1983, 1985). Así, se trata de entender el progreso mediante la cooperación con estímulos en las transacciones y la relación de interdependencia en un entorno de paz (Jackson y Sorensen 2003), así como la necesidad de los Estados de actuar en un ambiente de interdependencia compleja (Keohane 1984; Nye 2004; Malacalza 2019).

El neoliberalismo institucional permite entender por qué las acciones estatales dependen de los acuerdos institucionales. Esta teoría toma en cuenta el interés mutuo de los Estados y la variación que sufren las instituciones para actuar con acuerdos institucionales. De ahí que la importancia de estas —con sus políticas y reglas formales e informales— se desprende de la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar (Keohane 1993).

Según Jervis (1999), el argumento central del neoliberalismo institucional es que, como los Estados no son similares, las preferencias se conjugan internamente, al igual que la fuerza que tiene el rol de las instituciones en la cooperación. Esta corriente resta importancia a la distribución del poder y se centra en las ganancias comunes y los beneficios mutuos. Pero el neoliberalismo no solamente atañe a lo económico, sino que construye una visión liberal y conservadora del ser humano y la sociedad interrelacionando hombre, libertad, justicia, gobierno, democracia y mercado (Vergara 2000; Harvey 2005).

Para el neoliberalismo institucional, las instituciones son importantes para la cooperación internacional porque proveen estándares que generan expectativas en cuanto a la actuación y el comportamiento de sus integrantes mediante su consentimiento formal. Facilitan los procesos de la cooperación, reduciendo costos, promoviendo aprendizajes, creando reglas y posibilitando los flujos de información (Keohane 2002). Las instituciones aumentan la cooperación y la revisten de objetivos sociales como la democracia, los derechos de propiedad y la liberación de mercados. Esta perspectiva se preocupa por la institucionalidad de las agencias de cooperación, los mecanismos, instrumentos y organismos internacionales porque estas estructuras inciden en la capacidad para conseguir sus propósitos mediante la cooperación (Ochoa y Prado-Lallande 2017).

Otro aspecto que considerar en este análisis es la sutil presencia del poder blando en la práctica de la cooperación Sur-Sur (Lechini y Morasso 2020, 5). Tanto la teoría liberal de Moravcsik como el neoliberalismo institucional reconocen el poder blando que se da en las acciones. Desde estas perspectivas, se considera que el poder no es absoluto, sino relativo. A diferencia de los realistas, que consideran la verticalidad del poder, los liberales lo asumen horizontalmente en las relaciones entre Estados que piensan en su bienestar (Gómez 2016, 227). Así, la cooperación Sur-Sur ayuda a satisfacer los intereses tanto de los países socios oferentes como los de los socios receptores. Los primeros están interesados en aprovecharla para ejercer poder blando sobre otros Estados en términos de influencia. Joseph Nye (2004) cataloga este tipo de poder como "blando" e implica la capacidad de un Estado para incidir sobre otros y también sobre actores a través de acciones culturales, ideológicas y medios diplomáticos. Esta clase de poder se asocia con la habilidad para influir en negociaciones, acuerdos, atraer inversión y talento humano en el campo internacional, sin tener que acudir a la coerción; por tanto, es menos costoso para la política exterior.

Tanto la teoría liberal de Moravcsik como el neoliberalismo institucional ofrecen importantes insumos para examinar los factores por los que los Estados deciden cooperar con otros para progresar y lograr relaciones internacionales más equitativas en un contexto de cambios y problemas globales (Salomón 2001). Ambas perspectivas permiten explicar el fenómeno de la cooperación a partir de ámbitos internacionales, domésticos y de las preferencias de los Estados. Estos dos enfoques posibilitan analizar los factores que incidieron en la configuración de las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador entre 2008 y 2015, tomando en cuenta los constantes cambios en la región, en el sistema y en las formas de cooperar.

Finalmente, se hará una revisión teórica de la política exterior y la política de cooperación internacional del Estado en función de su política exterior. La política exterior está constituida por las acciones de un país en el ámbito externo. De acuerdo con Tomassini (1988), elaborar una política exterior es un proceso que genera elementos de juicio para definir el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación recurrente y de amplio interés como para requerir una acción concreta de beneficio general. El proceso comprende tres etapas: 1) definir el interés nacional

y la agenda, 2) operacionalizar esos intereses y 3) tomar decisiones. El examen es el reflejo de la planificación de la política, por lo que se vinculan el análisis de política exterior, la planificación y la implementación.

Las teorías de política exterior que nacieron para explicar el comportamiento del Estado en la década de los cincuenta se posicionaron en el ámbito de las relaciones internacionales y la política comparada. Gracias a los trabajos de Valerie Hudson y Christopher Vore (1995) se han identificado tres líneas de investigación. Una es la política exterior comparada, en la que James Rosenau (1966) propuso diferenciar las características de cada Estado organizándolas en variables internas, externas e intervinientes, vinculadas con la política exterior. Otra es el análisis de toma de decisiones y la importancia de los actores estudiados por Snyder, Bruck y Sapin (1963). Por último, los trabajos de Harold y Margaret Sprout (1956) pusieron de manifiesto los condicionantes que influyen en los tomadores de decisiones. A estos se sumaron los modelos de interpretación de Kenneth Waltz (1979), que enfatizan en lo sistémico, Graham Allison (1971), con el proceso burocrático que interviene en la toma de decisiones, y Robert Putnam (1988), quien incluye a los grupos domésticos en un doble nivel interno y externo para el análisis.

Estos representantes de las corrientes ortodoxas del análisis de política exterior sentaron las bases teóricas que dieron luz a otros estudios que no se enmarcaron solo en países del centro. Sus aportes tuvieron como denominador común la importancia de inmiscuir asuntos, actores e intereses, tanto internos como externos, en el análisis. En América Latina se encuentran los trabajos de Deciancio (2016), que abarcan los asuntos internos y externos; Alberto van Klaveren (1984; 1992), quien desde el estudio de variables externas examinó lo sistémico y los asuntos externos como los atributos y el comportamiento de los países tomando en cuenta la teoría de la dependencia; y Marcelo Lasagna (1995), quien se enfoca en determinantes internas que trascienden de lo doméstico a lo internacional.

La política exterior ha sido estudiada principalmente desde países industrializados, de forma particular en Estados Unidos (Graham y Halperi 1981; Hazleton 1987; Tomassini 1988; Míguez 2020). Por ello, resulta difícil extrapolar los modelos de análisis de política exterior a países del sur global. Aunque el modelo de Snyder trató de crear herramientas para examinar la política exterior de todos los tipos de Estados, resulta insuficiente aplicarla en la toma de decisiones relacionadas con culturas,

capacidades, geografías, problemas e intereses. Países latinoamericanos, como Colombia y Ecuador, no comparten las características de los Estados contemplados en los modelos de análisis propuestos (Tomassini 1988).

Una posibilidad para solventar este problema es utilizar teorías de alcance medio para entender la política exterior de países pequeños o que no tienen la relevancia de aquellos con mayores capacidades materiales e influencia. Teorías como las perspectivas de análisis de variables internas y la política comparada, junto con los estudios de caso, pueden aplicarse para analizar el comportamiento de Estados del sur global. Estos postulados son menos ambiciosos que los de Snyder en cuanto a explicación de la política exterior, pero ayudan a comprender mejor las variables que interesan (Van Klaveren 1984).

Hay varios rasgos característicos de la política exterior de los países pequeños. En ello coinciden autores como Maurice East (1973 citado en Méndez 2012, 22) y Hey (2003) que listan una serie de características. Algunas de ellas son: 1) bajos niveles de participación en asuntos internacionales, 2) alta participación en organismos intergubernamentales, 3) altos niveles de apoyo a las normas internacionales, 4) respeto del uso de la fuerza, 5) reducido ámbito geográfico para actividades de política exterior, 6) posiciones morales y normativas respecto a cuestiones internacionales, 7) participación limitada en asuntos de interés para los países grandes, 8) uso de medios diplomáticos y económicos para incidir en política exterior, 9) cooperación y elusión de conflictos, 10) dependencia de los países grandes en cuanto a protección y recursos, 11) altos costos de mantener su política exterior en temas de aseguramiento físico y político.

Tanto East (1973) como Hey (2003) reconocen que existen características propias de estos países pequeños, como la exportación de productos primarios como los agrícolas. Otra es su baja participación en asuntos globales y, por ende, en espacios para tomar decisiones internacionales. También son dependientes de países desarrollados en temas de seguridad, económicos y otros. Por tanto, un Estado puede contar con recursos naturales, pero si no tiene capacidades para aprovecharlos industrialmente, es considerado débil o pequeño. Para Keohane (1969) un Estado o grupo de Estados pequeños tienen poca probabilidad de causar algún impacto en la sociedad internacional. Este pensamiento es compartido por Hey (2003), quien sostiene que la denominación de "Estado pequeño" depende de cómo lo perciben sus ciudadanos, sus Estados vecinos y la sociedad en general.

En el plano regional, el estudio de Raúl Salgado (2017) señala la coexistencia de naciones en Sudamérica con estas características. A pesar de que presentan estructuras diferentes, los Estados pequeños convergen en una identidad sudamericana compartida y colectiva. Esos rasgos se han revelado durante la promoción y participación en organizaciones regionales en el siglo XXI. Ecuador es un ejemplo de Estado pequeño. El análisis de Salgado tipificó a estos Estados en actores de acuerdo con la influencia que ejercieron en el contexto de integración, bien sea involucrando a la región, limitándola o adaptándose a ella.

El aporte de Míguez (2020) ofrece un enfoque para analizar la política exterior centrándose en una teoría de la relación Estado-sociedad. Estudia cuatro condicionantes domésticos de la política exterior en países periféricos: 1) actores económicos que conjugan las relaciones de poder, 2) régimen y dirigencia política, 3) modelo económico de desarrollo, 4) formación intelectual y profesional de los hacedores de política pública. Míguez concluye que un mayor discernimiento en esta materia posibilita mejores estrategias para la política internacional. A este modelo se suma otro aporte desde el nivel global poco analizado en la toma de decisiones de Estados periféricos. Se basa en una estrategia metodológica interdisciplinaria para profundizar en el análisis latinoamericano y su inserción global combinadas con variables sistémicas (Deciancio y Míguez 2020). Esto evidencia la estrechez que existe en el manejo de las variables domésticas y sistémicas, tanto para política exterior como para la política de cooperación (Rosenau 1996).

En el plano internacional, los Estados se comportan de diferentes maneras. Según Snyder (1954 citado en Hazleton 1987), la política exterior implica tomar decisiones y acciones en las que los intereses nacionales de los Estados y los medios internos y externos son clave. Para comprender la política exterior hay que indagar en la toma de decisiones y roles, por ejemplo, percepciones y motivaciones de actores, rasgos de personalidad, entre otros.

En el análisis de política exterior de Estados periféricos intervienen variables que influencian en quien toma estas decisiones y en la propia política pública en la que se transforma (Míguez 2020). Mientras tanto, la política interna afecta la toma de decisiones en la política exterior, así como en las preferencias, intereses, tendencias políticas y rasgos del líder a cargo (Velásquez 2004).

En política exterior, se estudia principalmente el comportamiento del Estado en el ámbito externo, pues se lo considera un actor principal del sistema, y se lo relaciona con el análisis de política internacional y cuestiones domésticas (Hudson 2007; Tomassini 1988; Míguez 2020; Deciancio y Míguez 2020). También se examinan otros actores como organismos internacionales, instituciones gubernamentales, no gubernamentales y actores de la sociedad civil que superan la visión monolítica del Estado como actor racional único (Míguez 2020, 2019). Todo esto es producto de un proceso político que vincula a actores gubernamentales, distribución del poder, la sociedad civil y el programa de gobierno (Morasso 2015b, 2016). En tal proceso se utilizan los tres niveles de análisis poniendo mayor énfasis en el que se desea estudiar.

Cuando se habla de política exterior como política pública, se hace referencia a la actuación interna del Estado y el gobierno (Milani y Pinheiro 2013). Sin embargo, su aplicación ocurre en el ámbito externo, lo cual la diferencia de las otras políticas públicas. La política exterior está alejada del control y participación democrática. Generalmente cuenta con un amplio rango de discrecionalidad de la autoridad de turno y de la burocracia, y se desarrolla en un ambiente de secretismo (Lasagna 1995). Por lo tanto, la política exterior tiene la capacidad de convertir las necesidades internas en oportunidades externas, conciliando intereses nacionales con intereses internacionales como política de Estado.

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

Las políticas y la toma de decisiones de cooperación no son autónomas de otras políticas públicas. La interacción entre la política de cooperación y la exterior depende de su coordinación y la institucionalidad (Prado-Lallande 2014). La cooperación Sur-Sur interrelaciona varias políticas (interméstica), entre ellas la política exterior, comercio, desarrollo,

turismo, protección de recursos naturales, ambiente, entre otras (APC-Colombia 2014). La política exterior y la de cooperación internacional reflejan la hoja de ruta de un país en lo que se refiere a estos temas (Milani y Duarte 2015). Para justificar las decisiones asumidas en la cooperación internacional es necesario estudiar el contexto histórico de las relaciones con cada país (Ramazini, Passini y Almeida 2015). Se consideran las crisis internas, los regímenes políticos y el sistema internacional. Es así que las posiciones de un país en el mundo y en el sistema internacional explican, en parte, los objetivos de su política exterior.

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

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

La inserción internacional para posicionar la idea del Sur a través de una política exterior es un elemento importante para definir las preferencias nacionales de Estados como Ecuador o Colombia. Sus discursos y las formas de comprender su realidad interna, sus necesidades y su visión del mundo desde el Sur son elementos que influyen en su política exterior. Estos Estados buscan mejorar su imagen para tener el apoyo de otros países y alcanzar sus objetivos nacionales. El diálogo, el consenso y la colaboración fortalecen relaciones de solidaridad e interdependencia

entre los países. Dicha interacción incentiva una cooperación e influencia el comportamiento de los socios. Todos estos incentivos se dan a partir de la convergencia entre agencia y estructura para el fortalecimiento nacional (Ramanzini, Passini y Ribeiro De Almeida 2015).

Factores que intervienen en la configuración de las políticas de cooperación Sur-Sur

Los factores se refieren a las variables que caracterizan un sistema internacional y determinan el comportamiento de los actores en él (Velásquez 2011, 162). Los factores políticos internacionales tienen dimensiones o atributos internos que condicionan las relaciones entre los actores internacionales y configuran las estructuras internacionales. Se caracterizan por ser interdependientes, continuos y evolutivos (Docsity 2022). Como condicionantes tienen un fundamento político y una faceta práctica-técnica (Malacalza 2015, 2019; Míguez 2020; Robles 1996).

Keohane (1984) señala que la cooperación tiene un alto grado político, donde se dan cambios de conductas promovidas por varios aspectos. El factor político está relacionado con la influencia (Lechini 2006; Lechini y Morasso 2020) o poder blando (Nye 2004), por lo que interviene en la cooperación Sur-Sur junto con los factores práctico-técnicos, impulsores del desarrollo.

Al reflexionar sobre la política de un Estado como socio oferente de cooperación Sur-Sur, Costa-Leite, Pomeroy y Suyama (2015) enfatizan en los siguientes aspectos: 1) propulsores internos y externos en el liderazgo presidencial, 2) movilización interna, 3) cambios en la economía política global y 4) priorización de la cooperación Sur-Sur. Por su parte, Malacalza (2015) analiza como fuentes internas la visión del mundo, el modelo de desarrollo y las dimensiones políticas, económicas y técnicas. José González (citado en Ayllón 2007) señala que hay que prestar atención a los aspectos relacionados con problemas políticos, técnicos, sociales, ideológicos y la imagen externa. Estos factores, que se encuentran en los discursos y acciones de los Estados, dan sentido y orientación a la política de los Estados como socios oferentes, además de ayudar a diferenciar lo actuado por uno y otro país. Por ello, hay que preocuparse por seleccionar los más importantes, comprender por qué están presentes y en qué forma se encuentran (Clarke 2013).

Ahora bien, la política de un Estado como socio oferente de cooperación Sur-Sur está condicionada por factores que vinculan lo doméstico con lo internacional. Autores como Ayllón (2012), Tassara (2013a), Lechini (2014a), Prado-Lallande (2018), Morasso (2016) y Malacalza (2014, 2020) explican que entre los factores puede incluirse el interés de construir prácticas alternativas para un diálogo político que lleve a relaciones bilaterales y de integración regional e interregional. Conviene señalar que fortalecer las capacidades permite negociar agendas locales y globales y coordinar política.

En el ámbito doméstico, los factores sugieren la presencia de actores gubernamentales y no gubernamentales que, mediante la interacción de intereses, normas, instrumentos e institucionalidad, se conectan e influencian en política pública. Así también, estos factores se refieren a la institucionalidad, la agenda y el presupuesto asignado (Malacalza 2015), que en coordinación con fuerzas políticas domésticas (Lancaster 2007) abarcan las ideas, políticas institucionales, intereses, estructura y modelo de desarrollo. En el ámbito externo, los factores intervienen en la política como socio oferente por el interés de los Estados de tener mayor proyección e inserción internacional (Lechini 2006; Caetano, López y Luján 2019). Los factores internacionales incluyen: 1) las características del sistema internacional, 2) la institucionalidad de la cooperación internacional y 3) las necesidades y demandas de acciones de terceros países (Malacalza 2015).

La cantidad de factores mencionados en la literatura que explican las políticas de socios oferentes de cooperación Sur-Sur estimula el estudio pormenorizado de cada uno. Este estudio se enfocará en cuatro factores que tienen un impacto significativo en las políticas de socios oferentes de países como Colombia y Ecuador, con los cuales, además, se explicarán las diferencias/similitudes entre ambos casos: 1) posicionamiento internacional, 2) liderazgo político, 3) modelo de desarrollo y 4) institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. A estos se suma un quinto factor transversal: el contexto regional, pues influyó en los otros cuatro. No se los puede analizar sin primero entender el entorno geopolítico, económico, social y coyuntural en el que se desenvolvió la región y sus países con sus dinámicas políticas internacionales, en particular, tomando en cuenta la heterogeneidad de sus realidades (Ojeda y Muñoz 2019; Caetano et al. 2019).

Si bien tienen un fundamento político, los factores analizados presentan una faceta "práctica-técnica" (Malacalza 2015; Míguez 2020; Robles 1996),

una vez que las decisiones y voluntades se materializan en la gestión de iniciativas concretas en la cooperación Sur-Sur. Su entramado en la ejecución se refiere a acciones como el intercambio de experiencias, conocimientos, cultura y recursos materiales para mejorar las capacidades colectivas y de país. Dichos factores se encuentran en áreas consideradas clave para el desarrollo e involucran capacidades materiales y no materiales para generar competencias. Por ello, cuando se habla de los factores intervinientes en una política de cooperación, aunque tengan un origen político, su sustento principal, también abarcan aspectos técnicos, sean organizacionales, jurídicos o de otro tipo. Así, por ejemplo, el modelo de desarrollo y la institucionalidad se amparan en la Constitución política de un Estado y en otros mandatos jurídicos. De igual forma, el posicionamiento y el liderazgo se impulsan desde una visión política y estratégica de Estado y de política externa. Se sustentan en el respeto al derecho y el respaldo a la carta magna de la nación, que significa un pacto político, donde el contexto regional también incide (entrevista a Irma Jara, profesora-investigadora IAEN, octubre de 2020).

A continuación se analizará cada uno de los factores.

1. Contexto regional

Se entiende como el conjunto de elementos externos o circunstancias geográficas, económicas, políticas, comerciales, culturales, entre otras, que condicionan y determinan una región (Ojeda y Muñoz 2019). Esos elementos de la esfera regional tienen conexiones con otros domésticos y tienen influencias sobre ellos. Son eventos políticos internacionales en los que se conjugan las dimensiones doméstica e internacional que dan sentido al momento de cambio vivido en la región (Caetano, López y Luján 2019).

El contexto es imprescindible para comprender que el posicionamiento, el liderazgo político, el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur no son receptores pasivos de las influencias externas o internas; incluso pueden contribuir a modificar algunos elementos del contexto regional (Rodríguez, s. f.).

Para entender la dinámica de la cooperación Sur-Sur en la región conviene tener en cuenta el amplio debate sobre un sinnúmero de condicionantes que estuvieron latentes en los primeros quince años del siglo XXI

en Latinoamérica. Por un lado, está la notoriedad de los países emergentes, la graduación de los países de renta media, el compromiso con los ODM/ODS, las nuevas coaliciones y la integración en Latinoamérica, los altos precios por materias primas y el acercamiento económico y comercial de China a la región. Por otro lado, acontecimientos globales como la crisis de los países desarrollados, a los que se suman los acontecimientos particulares de cada país de la región, como el diálogo por la paz en Colombia, y el cambio estructural político, económico y social en Ecuador (entrevista a Javier Surasky, profesor-investigador y coordinador de Área de América Latina y el Caribe CEPEI, febrero de 2022). Este escenario internacional político, económico, comercial, social y cultural en la región constituye el núcleo de lo que se conoce como contexto regional, que ciertamente tuvo incidencia en la cooperación Sur-Sur; más aún, influyó en el accionar de los factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador (Lo Brutto 2018).

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

Hay dos eventos coyunturales en el período de estudio que se sumaron a la reconfiguración del poder político en la región: la crisis financiera de 2008 que afectó a países desarrollados y el auge de los *commodities* en Sudamérica. Ambos implicaron una vigorización de la cooperación Sur-Sur como agente de cambio y desarrollo (Huitrón 2016). Paralelamente, el regionalismo ha sido un espacio de concertación política y cooperación que ha puesto en marcha estrategias como alternativas para el desarrollo y la integración regional (Ojeda 2017, 132). En él la cooperación Sur-Sur tuvo un papel preponderante promoviendo la coalición que "encontró en este tipo de cooperación un medio de posicionamiento eficaz y afín a sus intereses" (Lo Brutto y González 2015, 1). En el camino se consolidó China, que modificó la esencia de la cooperación hacia el Sur en su afán de conquistar interesantes espacios económicos y comerciales (Lo Brutto 2015; Lo Brutto y Crivelli 2019).

2. Posicionamiento internacional

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

Entre los objetivos que busca alcanzar un país en cuanto a su posicionamiento internacional están: proyectar una imagen de nación democrática y respetuosa con los derechos humanos y la naturaleza, mejorar sus patrones de comercio exterior y transnacionalizar empresas, tener presencia en foros internacionales, atraer inversión, convertirse en un socio confiable para cooperar, mejorar su desarrollo, conseguir retribución favorable de otros países, intervenir como pieza clave en la integración y consolidar la coalición (Lechini 2009, 2014; Morasso 2015b; Lo Brutto y González 2014; Ayllón 2015a; Nivia y Prieto 2015). Se busca alinear las necesidades e intereses comunes, políticos y técnicos, para obtener una mejor posición en las negociaciones internacionales, ganar espacios comerciales y económicos, y fortalecer las áreas en las cuales el país tiene capacidades o experiencias (Molinari, De-Angelis y Bembi 2016). Para el posicionamiento internacional de un Estado es clave el reconocimiento que otras naciones manifiestan.

En la proyección internacional inciden variables domésticas que, a su vez, influyen en variables internacionales (Giaccaglia y Morasso 2020). Para que se produzca el posicionamiento de una nación deben darse dos condiciones esenciales. Una es la presencia del país que revele fortalezas y capacidades, lo que le dará una reputación. La otra consiste en que tal nación debe hacerse notar en una sociedad internacional que lo reconozca. Por tanto, para entender cómo se da el posicionamiento en el ámbito internacional es necesario analizar al Estado y su contexto. El primero es la "llave que orienta la estrategia de inserción internacional a través de sus políticas […] con el sistema mundial (Míguez y Morgenfeld 2020, 23). Según Brun (2018, 2021) también interviene la integración y la participación de actores estatales y no estatales que se entrecruzan con lo

ideológico, provocando una disonancia con los principios de solidaridad, horizontalidad e igualdad de la cooperación Sur-Sur.

La comunicación internacional también constituye un medio elemental para transmitir la política de un Estado como socio oferente de cooperación Sur-Sur y fomentar su buena imagen a nivel internacional (Escobar 2016; Echeverri, Estay-Niculcar y Rosker 2012). Tal posicionamiento no solo es consecuencia de componentes internos, sino que es producto de la construcción paulatina de una imagen en el plano internacional mediante los discursos, las acciones y la reputación de los representantes del Estado y tomadores de decisiones en política exterior (Villanueva 2012). En particular, los líderes pueden usar su política de socios oferentes de cooperación Sur-Sur para ejercer poder blando (Lechini y Morasso 2020) y alcanzar una mejor imagen internacional, visibilidad y reputación, así como construir alianzas y coaliciones que los ayuden a tener un mayor posicionamiento a nivel internacional.

3. Liderazgo político-público del Estado

Se trata de una forma de participación política en la región, donde toma relevancia el perfil del líder presidencial, su ideología y la representación gubernamental con la comunicación mediante el discurso y su visión del mundo. Para este estudio, se destaca que las habilidades y capacidades de un líder son clave para el ejercicio del poder, así como la proyección de liderazgo que alcance un Estado en desarrollo. Como señala Gómez (2015), el liderazgo es central en la articulación entre los actores y los mecanismos institucionales para que la cooperación sea efectiva sin que esté expuesta a complejas superposiciones entre instituciones.

El liderazgo es la capacidad para influir, inspirar, motivar y lograr la consecución de objetivos. Desde la condición estatal y en línea con la cooperación Sur-Sur, el liderazgo político es la facultad de gestionar inteligentemente el poder blando para influenciar, dirigir, movilizar y orientar a la sociedad en la consecución de sus metas. En este liderazgo interviene, por una parte, la dirección política trazada por el presidente, y por otra, el liderazgo gubernamental, que se observa en el discurso que se da a nombre del Estado y la visión del mundo que tiene el país. Se revisarán varios modos de comprender el liderazgo político y los rasgos que lo definen en relación con el propósito de este estudio.

La teoría del liderazgo permite comprender los comportamientos y estilos de los líderes, tomadores de decisión y hacedores de política exterior. El estudio sobre este tema, de autoría de Williner y Riffo, publicado por CEPAL, indica que se debe enfatizar en un liderazgo público. Esto se refiere a todos los liderazgos en la esfera pública, incluidos aquellos que sin ser estatales se instituyen a partir de políticas públicas. Al considerarlo "público", se entiende que el liderazgo "es de todos y para todos" (Williner y Riffo 2015, 5). En este participan las instituciones del Estado, el gobierno y la sociedad, y se alinea con el interés público y no de particulares.

Burns (1978) y luego Bass (1985), nos hablan en cambio de un liderazgo transaccional y de otro transformador. El primero se refiere a una transacción entre los seguidores y el líder. Muchas veces utiliza recursos de poder duro y tienden a servirse de entornos más estables. El segundo tipo de liderazgo radica en transformar visionariamente problemas en oportunidades; por ello, para Bass (1985) los contextos inciertos y cambiantes le son más propicios. El liderazgo transformador aporta a construir visiones, coaliciones y pactos (Williner y Riffo 2015).

El liderazgo se convierte en un desafío político en pro de tender puentes entre sociedad y Estado para generar políticas públicas que beneficien a todos. La confluencia entre liderazgo político y capacidades técnicas hacen posible que se concierten espacios idóneos para la cooperación. Cuando se habla de habilidades y competencias para el liderazgo a este se le atribuye la proyección de visiones y objetivos de mediano plazo, estrategias para lograrlos, una arquitectura organizacional y equipos que brinden sustento. Por ello, hay que entender al liderazgo de Estado como uno de tipo político, transformacional y público. El liderazgo transformacional aporta a construir visiones, coaliciones y pactos, mientras que el liderazgo público se alinea con el desarrollo (Williner y Riffo 2015).

Como señala De Pree (1993), el liderazgo ingenioso es un arte, una creencia, un estado del corazón que se evidencia en cuestiones prácticas. El liderazgo del país apunta a un equilibrio entre Estado y sociedad reconociendo sus características, sus propios problemas y necesidades. En un Estado democrático, el liderazgo como bien público se manifiesta principalmente en el poder central. Desde este nivel se generan capacidades de gobierno, públicas y no estatales (a partir del diálogo, la cooperación, los principios y conocimientos). Lo importante es generar un liderazgo

público de Estado, transformacional, que sea reconocido por sus representados e internacionalmente (Williner y Riffo 2015).

Un buen liderazgo es capaz de ejercer el poder para beneficiar no solo al grupo coideario, sino a toda la población nacional e ir más allá de sus propias fronteras. En temas de relaciones internacionales se puede empoderar a la población para conseguir metas como país. Un liderazgo óptimo persigue el bien colectivo y se centra en ganar-ganar porque la fuerza que puede ejercer en los grupos se manifiesta al convertir el "yo" y el "ustedes" en "nosotros" (Nye Jr. 2020). Por tanto, cultivar el liderazgo implica dejar de pensar en ejercitar "poder sobre" (dominación) y buscar el "poder con" (empoderamiento). El líder político reconoce la importancia del poder, pero lo usa con prudencia y sensatez. Sabe que para influir tiene que comprender las preocupaciones e intereses de los demás (Del Prado 1994).

No obstante, en el ámbito político del Estado, el liderazgo se asume como estratégico porque asume riesgos y busca "resultados de suma positiva de conflictos que en apariencia son de suma cero" cuando las partes tienen intereses y valores irreconciliables (Read y Shapiro 2014, 59-60). En principio, lo estratégico estaba anclado a lo militar, por lo que se entiende que este liderazgo surge entre el conflicto, la cooperación y la democracia esperanzadora. La lucha por los derechos impulsada por Nelson Mandela es un ejemplo de liderazgo estratégico (Read y Shapiro 2014, 59-60).

El liderazgo estratégico se asocia con habilidades inteligentes para ejercer el poder blando, que bien se puede aplicar a Latinoamérica, donde existen entornos complejos por la composición y los intereses de cada Estado. Si bien en los primeros años del siglo XXI los países de la región transitaron por varios bloques de integración —de carácter intergubernamental sin sesión de soberanía—, en donde primaban las agendas e intereses nacionales (Sanahuja 2016), se ejerció un liderazgo estratégico y cooperativo por la orientación sinérgica con visión prospectiva de los líderes que promovían el trabajo en equipo y la comunicación (Sánchez 2008). Ello significa que en esa visión estratégica se dinamizó el pragmatismo político, técnico y prospectivo con la cooperación internacional.

El liderazgo genera una reputación (Axelrod 1984) y ese prestigio permite que los adalides de los Estados se granjeen la aceptación o el rechazo de sus dirigidos y colegas. La reflexión política conduce a hablar no solo de la relación entre liderazgo y desarrollo, sino también del vínculo entre

liderazgo y poder. Interesa entender el rol del liderazgo de un país como un proceso o las dinámicas interactivas como resultado de recursos adaptativos. Mientras tanto, el término líder o lideresa se refiere al individuo que influencia esta dinámica (Williner y Riffo 2015).

El discurso y las acciones del líder de un Estado son moldeados por su visión del mundo y su propio modelo de desarrollo (Malacalza 2015). Esa visión que los voceros de los Estados puedan tener del entorno mundial "emerge de posiciones intersubjetivas específicas e interpretaciones existentes acerca de la política mundial" (Bernal y Tickner 2017, 5), y es clave para entender el factor liderazgo político-público. Esa mirada puede originarse a partir de la estructura, los actores o la jerarquía en el sistema internacional hasta la evolución o las tendencias del sistema. Es así que cada país puede tener su propia acepción desde el ángulo que le interese observar, sean fines domésticos o de proyección externa (Tomassini 1988), ya que se refiere a los paradigmas que tiene el Estado como referencias para la acción exterior (Jervis 1977). La visión del mundo encierra un conjunto de valores, pero el peso de cada uno de ellos y su influencia es variable (Weber 1968, 1984). Las visiones del mundo difieren entre un país y otro porque hay multiplicidad de ideas y valores que sirven como catalizadores para fortalecer o debilitar ideales (Kalberg 2011).

El discurso es el mayor recurso disuasivo del líder; lo acompaña y le permite moldear su retórica. También revela, consciente e inconscientemente, una ideología, motivaciones, sentimientos y pensamientos (Daboin, Revilla y Moreno 2010; Del Prado 1994; De Pree 1993; Velásquez 2004; Velásquez y León 2016). Según Max Weber (1968) la buena imagen del país y el carisma de su líder político son percibidos por la opinión pública.

Finalmente, la característica del presidencialismo se refleja en la política exterior. Se define por la toma de decisiones desde el Ejecutivo mediante el uso de una diplomacia presidencial, sobrepasando trabas burocráticas y anteponiendo los intereses del presidente. Por ello, toma importancia el proceso político del régimen presidencialista en la región y, en particular, interesa observar el vínculo entre presidencialismo y liderazgo ejercido por cada país (De Araújo Filho y Rivas Otero 2020; Niño, Niño y Páez 2016; Franco y Lanzaro 2006). El liderazgo también significa apropiarse de un tema y llevarlo al plano internacional para administrarlo.

4. Modelo de desarrollo

El desarrollo es central para los países latinoamericanos. Su lugar periférico en el sistema internacional se considera una preocupación para los Estados en búsqueda de cambios. Los resultados pueden ser diferentes aun entre dos Estados con un mismo modelo de desarrollo. Aquí se revisará conceptualmente el modelo de desarrollo desde el Sur para después examinar los programas o estrategias de desarrollo y el vínculo con la política de oferta de cooperación Sur-Sur.

La idea de desarrollo trasciende las fronteras de lo económico a la política exterior e incluso a la estrategia de posicionamiento internacional que explica el comportamiento externo del Estado. Por su parte, el modelo de desarrollo articula la política y la economía con el Estado, el mercado y la sociedad, lo público con lo privado. Lo que se busca es transformar la estructura productiva y social, así como la inserción internacional del país. Al modelo le concierne un modo de producción, la distribución de la riqueza y cómo se inserta en el sistema internacional. La definición que hace Ferrer, acogida por Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016), establece al modelo de desarrollo como una construcción social en la que participan actores con sus roles.

El desarrollo se relaciona con el crecimiento económico y el bienestar y, como un proceso, conduce a mejores condiciones de vida de la población. El concepto ha ido variando en cada período histórico y en función de la teoría predominante (Hidalgo-Capitán 2011; González 2013). Abarca procesos de transformación social, engloba historia y transmite significados de promesa de mejoras (Gray y Gills 2016). Para el liberalismo económico, Adam Smith reflexionó sobre la riqueza, el mercado y el rol del Estado. Su explicación se fundamentó en que la riqueza era creada por la labor humana sobre el producto nacional bruto, mientras que la mano invisible del mercado inducía al consumo y a la producción para generar riqueza y el bien común. El Estado no interferiría en el mercado y solo estaría a cargo de la defensa externa, la seguridad interna y la justicia. Esta definición es la base del neoliberalismo que apareció en los años setenta del siglo XX que propende a la liberación del mercado en un mundo globalizante (Palacios 2017).

En estas últimas décadas, los debates en torno al desarrollo de un Estado, cuya esencia sea capitalista o socialista y sus vertientes manifestadas,

han dado la pauta para estudiar las mejores vías para encontrar equilibrio económico y social. Como señalan Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016), las estrategias de desarrollo dependen del grado de intervención pública y la importancia que se le dé al proceso de transformación productiva. El neoliberalismo y el progresismo, presentes al inicio del siglo XXI, son el resultado de entornos cambiantes debido a diversos factores: globalización, ciencia y tecnología, cambio climático, pobreza, desigualdad, entre otros, y por qué no decirlo, de las necesidades por encontrar una explicación al subdesarrollo en Latinoamérica (Casanova y Zuaznabar 2017). La mayoría de los países de la región han optado por un desarrollo siguiendo la lógica del capitalismo, la globalización o la intervención estatista, sin menoscabar la impronta nacional.

Cada país, implícita o explícitamente, se basa en un modelo de desarrollo que promueve sus objetivos; así se plantean sus lineamientos de política nacional de desarrollo. La política exterior está acorde a ese modelo para ayudar al Estado a alcanzar sus metas mediante acciones en el ámbito internacional. El nivel de intervención pública depende del modelo de desarrollo (Pereyra Doval 2017). Por ejemplo, desde el neoliberalismo, la función del Estado es brindar estabilidad macroeconómica para fortalecer la actuación del mercado, mientras que para el desarrollismo, el Estado asume su rol protagónico en la dirección de la economía, la sociedad y la redistribución del ingreso (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016).

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

En la configuración del modelo de desarrollo también intervienen las formas de entender y mirar el mundo, y lo que se desea a nivel local.

Para Jervis (1976), el modelo de desarrollo se fundamenta en las percepciones de los actores del Estado y el mercado sobre la articulación de la política y economía. Dicho modelo se manifiesta a través de los discursos, ideas sociales y visiones de las élites (Malacalza 2015). Cabe indicar que no es lo mismo un modelo económico que una estrategia de desarrollo (Míguez 2020), ya que el primero no necesariamente implica una estrategia para el desarrollo. Incluso en su definición se toman en cuenta otras condiciones estructurales históricas y sus políticas adoptadas. Sin embargo, al ser parte del desarrollo, ambas se tornan antecedentes valiosos y aplicables. Los intereses nacionales se constituyen en la brújula orientadora para el desarrollo del país. Se consideran aspectos como integridad territorial, independencia política, instituciones, sistema internacional, actores diversos, capacidades económicas y políticas, entre otros (Ripoll y Ghotme 2015).

En las últimas dos décadas del siglo XX, en América Latina se popularizó el modelo económico que acogía las recetas neoliberales como una vía para enfrentar el subdesarrollo. Desde inicios del siglo XXI varios países en la región transitaron por un nuevo modelo de desarrollo económico y social progresista y sostenible que vigilaba la relación entre crecimiento económico, progreso social y democracia (Draibe y Riesco 2006, 7-10). Todo esto sin apartarse en su totalidad de las bases capitalistas ya arraigadas y reconociendo la interdependencia en un mundo globalizado.

El modelo de desarrollo, con sus planes y las políticas públicas, son la base esencial para la estructura del Estado y la gestión del gobierno. El primero asume las herramientas de gestión gubernamental, administrativa, financiera, jurídica, talento humano e institucional para impulsar un desarrollo acorde a sus capacidades y para crear crecimiento y progreso. Además de proyectar, el modelo de desarrollo le permite al Estado evaluar su gestión y revisar si cumplió con las metas propuestas. El modelo que se asuma le dará el grado de importancia a su planificación en su estructura central (Rojas 2011). De allí que en ciertos períodos la planificación central se puede volver lo medular y en otros restarle importancia, dejando que el mercado y su entorno participen con mayor autonomía. Por su parte, la planificación vertida en los planes nacionales de desarrollo equivale a la brújula que los ampara en la gestión pública. Alinea los planes del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales y locales (Draibe y Riesco 2006, 7-10).

5. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur

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

Se entiende por política pública a la necesidad del Estado de establecer lineamientos y objetivos claros sobre un tema que incumbe e involucra a la población. Se debe contar con cuatro condiciones básicas de orden político, económico, legal y técnico para diseñar, implementar y hacer seguimiento de la política pública, sobre todo en lo que se refiere a efectividad, continuidad y sostenimiento. El condicionamiento político se refiere a la decisión del Estado de apoyar y convertir este tema latente en una política pública. Lo económico se relaciona con el presupuesto para llevar adelante el proceso de implementación. La condición jurídica apoya normativamente al dotar de un marco legal que sustente su aplicación y así elevar su importancia, si es necesario mediante ley. Por último, la condición técnica se refiere a los estudios, factibilidad, viabilidad, administración y metodología del proceso.

Una política pública observa la representación social y política de los problemas (Roth 2007). Un problema empieza con un malestar en la vida de los individuos o grupos sociales y su recurrencia se deriva en una cuestión social (entrevista a Irma Jara, profesora-investigadora IAEN, octubre de 2020). Esta se hace pública y muchas veces permea al ámbito de la academia o de la opinión pública con los medios de comunicación. La posible solución viene de parte de las autoridades cuando se enfocan en el interés de los afectados (Lahera 2006). Cuando este problema es reconocido e intervenido política y públicamente se crean instrumentos jurídicos u otros insumos.

En toda política pública hay un proceso de toma de decisiones. Los gobiernos, sobre la base de una comprensión y profundización del tema,

llevan a cabo disposiciones para resolver problemas. Por tanto, el conocimiento está atado a la toma de decisiones; es ahí donde se configura la política pública (Laswell 1994; Franco y Lanzaro 2006). Toda política suele ser dirigida a una población meta. Las decisiones dependen del número de personas afectadas, de los recursos que se comprometen, el tiempo, la prioridad del tema y los valores que se encuentran inmersos en las decisiones que, mediante las acciones, dan lugar a la política pública (Simon 1975).

Un problema que no aparece aislado y presenta muchos nexos puede ser importante en un momento, pero dejar de interesar después, incluso antes de darle solución (Roth 2007). Esta inclusión del problema en la agenda pública genera controversias por las formas de concebirlo, ya sea por ideología, disposición de autoridades de gobierno o por los distintos intereses de grupos colectivos, por ejemplo, en la cooperación los donantes, beneficiarios, operadores de cooperación, agentes diplomáticos, entre otros. Esto nos indica que una agenda nunca es fija y puede estar sujeta a cambios. Convergen asuntos de orden técnico, ideológico y político.

Las agendas de cooperación se basan en la institucionalidad. Contemplan los principales elementos de las políticas respectivas de los gobiernos como socios oferentes de cooperación Sur-Sur. Estas agendas se constituyen en instrumentos de ejecución de dichas políticas. Están guiadas por las acciones que se derivan de programas y proyectos nacionales e internacionales en espacios sociales, económicos, culturales, políticos y otros campos. Son las cartas de presentación nacional e internacional, y proyectan una imagen coherente a su modelo de desarrollo. Luego, estos elementos se ven reflejados en la política exterior del país, en especial en su arista como oferente de cooperación (Brun 2021).

La política de cooperación y sus lineamientos se pueden encontrar implícita o explícitamente en los diferentes instrumentos oficiales como una agenda, estrategia, política y hoja de ruta. Cada país ha adaptado estos lineamientos de acuerdo con sus necesidades y nivel de importancia que se les asigne actuando en el marco de los acuerdos internacionales de cooperación. Ante esto, es sustancial recordar que la política de cada país puede encontrarse como una política pública u oficial o solo estar instituida a manera de actuaciones comunes o consuetudinarias en torno al tema (Brun 2021; Roth 2007).

Para analizar la institucionalidad se requiere revisar distintos aspectos del Estado. En particular, la Constitución y las leyes que se derivan son parte constitutiva de la estructura institucional. Los planes de desarrollo sostienen la edificación y permiten consolidar las políticas públicas, en este caso para la cooperación. Viola (2014) propone estudiar la institucionalidad enfocándose en las condiciones internas y externas, el diseño institucional, la estructura, el marco conceptual y normativo, y la estrategia política.

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

Capítulo 2

Posicionamiento internacional

En este capítulo se analizará el posicionamiento internacional de Colombia y Ecuador. Se revisarán aspectos esenciales para entender su proyección internacional, como la imagen y la reputación de los países mediante la política exterior, sus relaciones en la región, su presencia en espacios internacionales y el fortalecimiento de las capacidades de Colombia y Ecuador y la oferta de cooperación Sur-Sur. Cabe destacar que todo ello se desarrolló en el marco de unas relaciones internacionales y cambios en el sistema en los que la política exterior y los asuntos domésticos justificaron la presencia política internacional de Colombia y Ecuador en el período 2008-2015.

Acontecimientos que coadyuvaron al posicionamiento internacional

Al analizar el establecimiento de los encuentros y articulaciones de los socios cooperantes se revela que la inserción de Colombia y Ecuador en contextos internacionales va más allá de vínculos comerciales y económicos como producto de la globalización. La cooperación se ha dado en temas políticos-estratégicos y técnicos como medio ambiente, biodiversidad, ciencia y tecnología, energía, información, entre otros. En el período 2008-2015, ambos países tuvieron aspiraciones internacionales de integración, además de deseos de lograr espacios en organismos internacionales. Para ello fue esencial ganar una buena reputación, que en parte pudo ser respaldada por las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur, surgida desde sus propios modelos de desarrollo y liderazgos.

En los casos analizados la gobernanza regional fue edificada de diversas formas. En el caso de Colombia, surgió a partir de su voluntad de

fortalecer y participar en la Alianza del Pacífico (Caetano, López y Luján 2019). En lo que respecta a Ecuador se trató de consolidar UNASUR y CELAC. Esto da cuenta de las divergencias ideológicas y políticas que se vinculan con intereses y diferencias notables en el diseño de las estrategias de política exterior y doméstica entre 2008-2015 (Sanahuja 2016, 32). La integración y la inserción internacional fueron claves para sustentar cambios sociales y un crecimiento económico con mayor autonomía e independencia, articulando lo productivo, el comercio justo y el desarrollo con equidad (Caetano, López y Luján 2019). Mientras la muestra de gobernanza regional manejada por Colombia se centró en propósitos económicos y comerciales, la de Ecuador se focalizó en la unión y cooperación política. Como corolario de la gobernanza regional, la izquierda, que particularmente promovió UNASUR y CELAC, comenzó a desvanecerse a partir de 2015. El declive de la ideología progresista favoreció el retorno del neoliberalismo con la Alianza del Pacífico (Sanahuja 2016).

Con estos antecedentes, se hace necesaria una revisión de cara a la más reciente realidad de Colombia. Sus estrategias políticas e intereses económicos brindaron elementos suficientes para explicar cómo este país se fue posicionando internacionalmente. En lo que respecta a la discusión del posicionamiento regional de Ecuador, es imperativo revisar las motivaciones e ideología que enrumbaron al país y la búsqueda de espacios para impulsar una nueva forma de desarrollo en la región. Desde luego, las acciones de política exterior son motivo de análisis para circunscribirse en las diversas actuaciones y así comprender la incidencia de la cooperación Sur-Sur. La visión política y el acercamiento a un idealismo progresista sirven para examinar la postura y los alcances de este país en la integración subregional y regional promovidos utilizando como instrumento de inserción la oferta de cooperación Sur-Sur.

El posicionamiento internacional que configuró la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador se explica con lo actuado desde diferentes plataformas para incidir en temas diversos. El primer país miraba hacia el Norte y el otro se fijaba en la región. Se examinará el posicionamiento internacional de Colombia y Ecuador con ayuda de tres subfactores: 1) política exterior, 2) postura en el concierto internacional, 3) capacidades de país y oferta de cooperación Sur-Sur. Dentro de estos se estudiarán las siguientes categorías: 1) la proyección internacional

del país, 2) las relaciones como socios oferentes, 3) la participación en la integración regional y en foros internacionales, 4) los acercamientos con potencias económicas, 5) el fortalecimiento de capacidades.

Posicionamiento internacional de Colombia

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

En general, Colombia manifestaba sus intereses comerciales apegados al libre mercado, a firmar acuerdos y conservar su lugar en la Alianza del Pacífico. Se mantuvo en otros bloques como la CAN. También se adhirió a los nuevos acuerdos políticos de acción colectiva que se crearon en la región como UNASUR y CELAC, en los que participó activamente. Su postura, decidida y contundente, le sirvió para ir ganando posiciones a niveles regional e internacional. Se trabajó en un cambio de imagen de país en conflicto a país en pleno desarrollo (Rueda y Osorio 2019; Borda 2014). La carga histórica de conflicto armado interno en Colombia lo había estancado en sus propósitos de potenciarse (Borda 2014). Al menos en los últimos cincuenta años fue conocido por su problema con las guerrillas y lucha contra

[1] Sobre el proceso de paz, se puede consultar Mouly (2022).

el narcotráfico. El país buscó renovar su política exterior y de cooperación internacional y presentar un nuevo rostro a la región y al mundo. El gobierno trató la cooperación Sur-Sur como un asunto político y estratégico al más alto nivel (Bergamaschi, García y Santacruz 2017).

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

Varios han sido los asuntos internacionales de Colombia en la última década de este siglo. La inserción internacional se convirtió en el mayor desafío para impulsar un abanico de acciones. Para alcanzar un mejor posicionamiento internacional, el gobierno diversificó la agenda internacional y amplió la esfera de acción externa para tener varios frentes a su favor (Rojas 2019).

La Agencia de Cooperación y la Cancillería trabajaron para gestionar la cooperación Sur-Sur orientándola hacia las prioridades del desarrollo y la internacionalización de Colombia. Sus políticas y estrategias bilaterales, regionales y multilaterales estuvieron encaminadas a visibilizar y posicionar al país como un oferente de cooperación (B. Hernández 2019). Uno de los objetivos fue contribuir al posicionamiento en los escenarios y negociaciones internacionales de forma coherente con la estrategia nacional de cooperación y política exterior (Presidencia de la República de Colombia 2011). Estratégicamente, mediante el poder blando, Colombia le "apostó a ocupar escenarios importantes en organismos multilaterales" (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

En cuanto a la política exterior de Colombia, en el período 2008-2015 fue activa y desplegó sus herramientas diplomáticas en la región y fuera de esta para incursionar en ámbitos políticos, comerciales, económicos o culturales. La cooperación Sur-Sur se constituyó en una estrategia en su agenda. El objetivo 2 de la política exterior de Santos fue "avanzar en la inserción efectiva en los ejes de integración y desarrollo" y "liderar la coordinación política de la estrategia de cooperación internacional en las áreas prioritarias" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2014).

Durante varias décadas del siglo XX la política exterior de Colombia fue poco dinámica en el plano internacional. Según los académicos, con la doctrina del presidente Fidel Suárez *réspice polum* —mirar hacia el polo— tomó relevancia la idea de que Colombia debía dirigir su mirada hacia Estados Unidos. Pero más tarde el presidente Alfonso López (1974-1978) quiso invertir esa postura con su lema *réspice similia* —mirar hacia los semejantes—. El expresidente López logró que en Colombia se manejara una política exterior más autónoma para diversificar sus relaciones y mercados. Se alineó con lo que pasaba en Latinoamérica, se integró en la región y participó en organismos multilaterales. Aquello significaba abrirse a las relaciones con sus vecinos y fortalecer la solidaridad Sur-Sur (Duarte 2015; Nivia 2013; Nivia y Prieto 2015). Recién a inicios de la década de los ochenta, el gobierno de Belisario Betancur impulsó cierta imagen de autonomía, aunque enseguida se vio opacada por el conflicto armado interno de Colombia y manifestaciones de cambios en el hemisferio. Para Estados Unidos, Colombia pasó a tener interés en su política exterior y se inmiscuyó en sus asuntos internos (Rojas 2000). El gigante del Norte era el principal proveedor en cooperación para el desarrollo destinada, principalmente, a seguridad (entrevista a grupo técnico dirección de Cooperación Sur-Sur y Triangular Cancillería de Colombia, marzo de 2021).

De ahí en adelante, la política exterior colombiana, en general, se ha mantenido en la misma línea. No obstante, ha estado sujeta a ciertos cambios visionarios del gobierno de turno e influida por asuntos internos. Su agenda, incidida por los intereses de Estados Unidos, se ha caracterizado por la lucha contra el narcotráfico y por mantener cierto control en la región. La política exterior colombiana "ha servido para la paz y la guerra", y, dependiendo de cada gobierno, se le ha dado importancia desde el Ministerio de Relaciones Exteriores o desde la Presidencia (entrevista a

Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

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

Los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos influyeron en el giro de la política exterior colombiana (Duarte y Pedraza 2018; entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo 2021). Durante la presidencia de Álvaro Uribe hubo poco acercamiento diplomático con la región. Se destacó la continua y profunda conexión con Estados Unidos y el impulso a factores domésticos de diálogo y seguridad. Santos tomó en consideración no solo asuntos internos y la agenda securitaria, sino que también inició una expansión de su política exterior. Su discurso inicial resaltó que "llegó la hora a Colombia" porque "hoy […] se encuentra a las puertas de un nuevo amanecer" (Santos 2010b). La política exterior se diversificó geográfica y políticamente. Se empezaron a abrir más embajadas y se vio una "política exterior más aperturista" en búsqueda de "socios tradicionales para la ayuda internacional, pero también de la región mediante la cooperación Sur-Sur" (entrevista a grupo técnico dirección de Cooperación Sur-Sur y Triangular Cancillería de Colombia, marzo de 2021). Este gobierno mostró una apertura en las relaciones internacionales, enfatizando y diversificando su mirada al Norte y a otros continentes, y buscó recomponer y consolidar las relaciones con países en Latinoamérica y el Caribe (Nivia 2013; Malacalza 2020).

Uno de los objetivos de política exterior fue "generar y aprovechar escenarios para el posicionamiento de Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2014). La agenda estuvo marcada por el deseo de firmar más tratados de libre comercio, acercarse a organismos internacionales y promover sus relaciones vecinales (Rojas 2019).

El gobierno de Santos gozó de reconocimiento. Empezó su mandato con una popularidad de 90 % y 86 % en asuntos internacionales, lo que el presidente aprovechó para mejorar y, en algunos casos, repensar la política exterior de Colombia (Ramírez 2011). Ello facilitó su accionar interna y externamente. La apertura llevó al país a "posicionarse más fuertemente en América Latina y el Caribe", pero también "buscó socios en Asia, África y Oriente Medio" (entrevista a grupo técnico dirección de Cooperación Sur-Sur y Triangular Cancillería de Colombia, marzo de 2021).

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

Para Santos, Colombia estaba bien posicionada con la cooperación bilateral por sus esfuerzos en derechos humanos, relativa superación del conflicto armado, desarrollo social y políticas de inclusión social. Destacaba el potencial del país al lograr obtener recursos de la cooperación que ascendían a 900 millones de dólares. Este indicador sirvió como referencia de la capacidad para avanzar en la captación de recursos porque hubo grandes oportunidades para la cooperación como la responsabilidad social. Sin embargo, las cifras de mejoría en indicadores sociales, si se comparan con las de la región, no fueron del todo alentadoras. Aunque Santos trabajó en varios frentes, varias franjas sociales aún quedaron desatendidas (Ramírez 2011).

En esta época, la cooperación internacional fue una de las mejores aliadas de la política exterior. El gobierno de Santos articuló la cooperación tradicional con una opción más apropiada para el momento: la cooperación Sur-Sur técnica y triangular, que fue prácticamente ignorada durante el mandato de su predecesor, Álvaro Uribe, quien mantuvo pocos diálogos con sus pares en la región. Su presidencia "no fue protagonista en asuntos regionales" (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021). Hacia el 2008, la toma de decisiones en política exterior de Colombia fue moderada, y estuvo condicionada desde lo doméstico. Uribe puso énfasis en la seguridad interna y fortaleció el papel del Ministerio de

Defensa (Ramírez 2011). La institucionalización de política exterior se encontraba debilitada e influían diversos aspectos políticos y de interés nacional, lo que conllevó un deterioro institucional (Ardila 2011; Galeano, Badillo y Rodríguez 2019). La cooperación en este gobierno, aunque fue importante, estuvo supeditada al tema securitario. El final del mandato de Uribe abrió la puerta para repensar la agenda en pro del avance de las negociaciones con la guerrilla.

Con Santos, Colombia se apropió de las bondades políticas y técnicas de la cooperación Sur-Sur y cumplió un papel más activo como oferente. Un propósito en la agenda del presidente fue obtener el apoyo internacional político y financiero para el proceso de paz (Rojas 2019). Para Colombia la cooperación internacional, al menos hasta la segunda década del siglo XXI, es una fuente de apoyo político, en particular de Estados Unidos. De hecho, Santos afirmó que aquella era fundamental para la política exterior al complementar proyectos económicos, sociales y ambientales. Además, posicionaba al país internacionalmente como un actor de peso que aportaba al progreso de otros. Según la Cancillería, desde 2013 Colombia tuvo una posición dual marcada en materia de cooperación internacional no reembolsable. Por un lado, continuó como receptor de AOD para trabajar por el desarrollo y generar bases fuertes dentro del país. Por otro lado, cada vez más buscó posicionarse como socio de cooperación Sur-Sur para ofrecer capacidades y experiencias con recursos humanos mediante un portafolio de buenas prácticas, "Saber hacer Colombia", que contenía alrededor de 80 ofertas en seguridad, agricultura, formación, patrimonio y más (entrevista a grupo técnico dirección de Cooperación Sur-Sur y Triangular Cancillería de Colombia, marzo de 2021).

Aunque el país ya tenía experiencia en cooperación de esta naturaleza, entre 2008-2015 asumió nuevos retos. Esto permitió que Colombia estableciera vínculos estratégicos con diferentes países y en diversos temas, además de convertirse en un puente con aquellos considerados emergentes. En la Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014 consta que la cooperación Sur-Sur es una necesidad de Colombia para compartir experiencias acumuladas y lecciones, no solo con la región, sino con otras de creciente interés en su política exterior, como Asia y África (APC-Colombia 2012a).

Durante la presidencia de Santos hubo gran actividad política y diplomática. En particular, se dio un modesto giro en la política exterior del gobierno con el fin de obtener un perfil público más sobresaliente en la región; es decir que hubo un claro propósito de reinsertarse en Sudamérica. Colombia buscó mejorar sus relaciones con Venezuela y Ecuador como muestra de un cambio en su agenda internacional. A la par, afianzó sus vínculos con sus aliados clásicos, Chile y Perú. Santos expresó, como indicio de querer recomponer el clima regional, que deseaba "abrir caminos de cooperación hacia el futuro, en lugar de mirar con amargura hacia el pasado" (Ramírez 2011, 81). Con su tradicional y principal socio, Estados Unidos, se reivindicó y fortaleció la relación con nuevos planteamientos y acuerdos. Además, Colombia buscó un mayor acercamiento con países como México, Brasil, Argentina y los de la región del Caribe.

Uno de los temas fundamentales en la política exterior de Colombia fue el conflicto armado interno. Las acciones del gobierno estuvieron encaminadas a controlar este problema y que no afectara a sus relaciones en la región. Durante el gobierno de Uribe, Ecuador rompió sus relaciones diplomáticas con su país limítrofe, luego de un ataque de las Fuerzas Armadas colombianas en territorio ecuatoriano, condenado por la Organización de Estados Americanos (OEA). El incidente aisló a Colombia en la región. Posteriormente, en 2010, el anuncio de que se establecerían bases militares estadounidenses en Colombia desembocó en roces diplomáticos con Ecuador, Venezuela, Nicaragua y reacciones de Argentina y Brasil. Una vez en el poder, Santos se encargó de mejorar las relaciones con estos países y mejorar la imagen de Colombia en la región.

La política exterior se modernizó de cara al futuro de la sociedad colombiana con el despliegue de la diplomacia en todos los niveles multilaterales, regionales y bilaterales. "El respeto, la cooperación y la diplomacia serán los ejes de nuestras relaciones internacionales", aseguró Santos al iniciar su mandato en 2010. Apoyó los vínculos entre los países de la región, pero consideraba que "esta unidad latinoamericana también debía expresarse en solidaridad" (Santos 2010a). Esta se expresaría con acciones conjuntas mediante la cooperación Sur-Sur.

Durante el período de estudio, la cooperación de Colombia fue el reflejo de su política exterior y de los intereses y estrategias programadas. La apropiación de la cooperación manifestada por los actores nacionales

estuvo en sintonía con sus intenciones de proyección internacional y liderazgo. Fue una manera de mostrar un proyecto de cambio en el país y el ascenso en firme de una virtual potencia emergente-secundaria en la región frente a la sociedad global. Esto explica la firmeza del gobierno en mantener un doble rol cooperante como requerimiento en la proyección internacional.

El papel protagónico de Colombia en el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de Ayuda al Desarrollo de la OCDE lo posicionó como un país que buscaba insertarse en un mundo más amplio acercándose hacia el Norte (Tassara 2013b; Valdivieso 2016). También le ayudó a posicionarse internacionalmente en otros temas y le ayudó a granjearse un mejor reconocimiento. Según Ruiz (2018) esto sirvió para que Colombia recibiera el respaldo en su desarrollo local y orientar a sus políticas públicas. En este ambiente, se pensó en una cooperación Sur-Sur triangular resultando "muy difícil de apreciar cuál es Sur-Sur o triangular" (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora, Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021). El país también buscó fortalecer su economía nacional, dirigida desde un plan de gobierno en la línea del mercado.

En general, desde el 2008 se redireccionó la cooperación Sur-Sur mediante iniciativas regionales, comenzando con el Caribe, y a partir del 2010 Colombia amplió su incidencia y posicionamiento internacional en otras regiones. Otro paso que dio el país fue convertirse en socio en la cooperación triangular Sur-Sur. Esto le sirvió para mostrarse como un aliado confiable que mantenía vínculos con cooperantes del Norte e intervenía en espacios de decisiones en otros niveles. "Hubo un deseo en Uribe y, sobre todo, en Santos de apalancar esta cooperación en seguridad en la relación Colombia-Estados Unidos en función de otros objetivos" (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora, Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021).

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

Como país de renta media alta (PRMA), desde el 2010 Colombia pasó a formar parte de las nuevas naciones emergentes conocidas como CIVETS, caracterizadas por ser economías eficientes, jóvenes, numerosas en población y estables políticamente: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica (Bergamashi, García y Santacruz 2017; Santander 2011, 2016b; Tassara 2013b; García 2015). Se trata de una alianza cercana a los BRICS. Ello le permitió tener más visibilidad en la región y un desenvolvimiento más activo internamente, lo que llevó a Colombia a abrirse con una política multilateral y aprovechar espacios económicos. También fue una puerta para mostrar otra imagen de país (González, Mesa y Montoya 2018). De igual forma, el rol de *país pivote* por sus capacidades y experiencia en cooperación internacional condujo a Colombia a ganar reputación (Uribe 2011), realizar prácticas de cooperación en cascada y fortalecer sus relaciones internacionales (Lechini 2009). Su interés de pertenecer a la OCDE y estar entre los países más ricos perfiló al país como socio del Norte.

En su discurso de posesión, Santos habló de desarrollar nexos de amistad, diplomacia y cooperación. Quería que Colombia se condujera por "un camino de esperanza, un camino hacia la paz y la prosperidad social, un camino que la destaca entre las naciones del mundo" (Santos 2014, 1).

Colombia no descuidó su agenda con el Sur, concretamente, la Alianza del Pacífico por las relaciones Asia-Pacífico y la diversificación de destinos comerciales. Durante este período, se abrió paso por nuevos mercados con las firmas de tratados de libre comercio. Consecuentemente, los negocios entre Colombia y Chile aumentaron. Además, el país accedió al mercado asiático. Esa relación le permitía evidenciar diplomáticamente sus intereses de pertenecer al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), lo que le ayudaría a diversificar sus actividades comerciales en Asia (González y Ahcar 2014).

En cuanto a la relación de Colombia con Estados Unidos y China se puede empezar diciendo que el vínculo entre la nación latinoamericana y el gigante del Norte data de muchas décadas atrás. Ya para 1914 el presidente Marco Fidel Suárez aseguraba que "el Norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América" (Bernal y Tickner 2017, 5-8). Él fue quien impulsó un acuerdo formal con

Estados Unidos a raíz del problema con Panamá en 1903. Para entonces Colombia ya había demostrado ser un país con mucho potencial gracias a su abundancia de recursos naturales y su amplio espacio geográfico (Bernal y Tickner 2017; Tokatlián 2000; Duarte 2015). Por ello, se convirtió en aliado estratégico de Estados Unidos y en élite de seguridad en la subregión (Malacalza 2020). Aunque para otros esa "relación especial" fue "una subordinación consentida de Bogotá a Washington" (Tokatlián 2000, 36; Duarte 2015, 2; Amaya 2017, 49-50).

Con matices, las relaciones internacionales de Colombia han estado influenciadas por los intereses de Estados Unidos, más aún en estas últimas décadas en las que el narcotráfico ha despertado gran interés por parte del Norte en la región. El mayor cooperante de Colombia ha sido Estados Unidos, especialmente en temas securitarios. Un ejemplo es el apoyo económico ofrecido por la potencia mundial para el Plan Colombia y aprobado por el Congreso de ese país. Como compensación, en el año 2009 Colombia autorizó a Estados Unidos para que instalara siete bases militares en su territorio por diez años.

En la presidencia de Santos (2010-2018), durante las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla, la estrategia de cooperación de Colombia estuvo direccionada a construir la paz, para lo cual buscó el apoyo de países vecinos. El proceso de negociaciones se consolidó con la firma de un acuerdo de paz con las FARC en 2016, lo que abrió un nuevo sendero político y económico, seguridad interna y una inspiradora agenda internacional. Pese a haber sido declarado PRMA, siguió recibiendo importantes montos como ayuda para el desarrollo con el fin de terminar con el conflicto armado interno e implementar el acuerdo de paz (Ruiz 2018).

Tanto Álvaro Uribe como Juan Manuel Santos llevaron adelante la llamada Política de Seguridad Democrática para reforzar la seguridad en el país. Ello les permitió tener mejores indicadores en esta materia. El hecho de que el conflicto armado de Colombia no solo fuera un problema interno, sino que también afectara a la región, permitió que el país encontrara aliados estratégicos más fácilmente. La firma de la paz también derivó en una reactivación en otras áreas de la economía y sociedad, así como en un cambio en la imagen de Colombia.

El constante acercamiento de Colombia con la potencia del Norte no ha hecho menos efectiva su relación con China. Durante el período

de estudio, sus intereses con ese país se relacionaban con diversificar sus socios estratégicos para comerciar sus productos, fomentar su economía y precautelar la seguridad externa (Novak y Namihas 2019). Primordialmente, lo que se buscaba era firmar un TLC con China (2017) para dinamizar la industria de ambos países y que la potencia de Oriente invirtiera en tecnología para el agro colombiano y el desarrollo de energías renovables (Lo Brutto y Crivelli 2019; Nieto 2015). Las exportaciones colombianas hacia China fueron el 42,5 % del total de las exportaciones de la CAN hacia ese país al 2014. Mientras tanto, la inversión de China en el rubro energético para Colombia fue superior a los 1600 millones de dólares (Lo Brutto 2018).

Otro punto es la tendencia económica hacia la integración y la inserción en organismos internacionales de Colombia. Los gobiernos de los presidentes Uribe y Santos se alinearon con los postulados del liberalismo y, específicamente, del neoliberalismo (Mejía y Franco 2007). Sus acciones se desarrollaron en un entorno de globalismo adaptativo por sus políticas de negociaciones, aperturas comerciales, acuerdos de libre comercio y asociaciones transregionales. La agenda de política exterior se caracterizó por la búsqueda de inversiones, liberalización comercial y prestigio internacional (Malacalza 2020). En el discurso de la primera posesión de Santos se invocó el respeto a la vida, a la libertad y a la defensa de los derechos humanos. El mandatario fue enfático en declarar que "la prioridad, la obsesión de mi gobierno, será la generación de prosperidad social a través de la creación de trabajo". Por ello, "la economía de nuestro país tiene que crecer cada vez más" y apeló al pueblo colombiano: "Juntos, gobierno y sector privado, empresarios y trabajadores, vamos a impulsar las cinco locomotoras que harán despegar nuestra economía, con un destino cierto: el de la paz y la prosperidad; el de la paz y la creación de empleo". También exhortó a la industria: "Soy un convencido de la necesidad de la inversión para generar desarrollo y empleo" (Santos 2010a).

En el plano internacional, sus propósitos fueron construir relaciones autónomas, democráticas y cooperantes. Santos (2010a) puntualizó: "Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales". El mandatario se aproximó a países tanto de pensamiento de derecha como de izquierda, que en este período construían una nueva coalición regional y subregional. No se desapegó de sus

propósitos económicos y comerciales, y se agrupó en bloques de poder económico y comercial, como la Alianza del Pacífico, ni de los entonces recientes grupos de integración, como UNASUR y CELAC. Los acercamientos bilaterales, regionales y multilaterales se dieron en términos políticos, económicos y comerciales.

Como se ha dicho, las ideologías que competían en la región no impidieron que Colombia se relacionara con todos por igual (Valdivieso 2016). Con unos construyó una sociedad bilateral de acuerdos comerciales, políticos o intercambios. Con otros se agrupó y aunó esfuerzos políticos y comerciales en pro de sus economías y su desarrollo. Las aproximaciones fueron pensadas estratégica y diversificadamente para acercarse, relacionarse, negociar y cooperar bilateralmente, así como también actuar en bloques y concertaciones en el continente. En general, se acercó a todos sus vecinos y encontró los espacios propicios para negociar con sus intereses nacionales e internacionales. En palabras de Santos (2010), "hay que saberse globalizar y no solo dejarse globalizar".

El gobierno de Santos se relacionó con sus homólogos de la región en diferentes niveles: con los de menor desarrollo, como los países del Caribe; con los de igual desarrollo, como Argentina y Chile; o con potencias emergentes, como Brasil y México. Sus intereses fueron tan diversos como sus acciones. Sus relaciones internacionales trascendieron hacia China, Rusia, India, Corea del Sur, Irán, Sudáfrica y la región de Asia-Pacífico en general. Mientras Colombia asumía la Secretaría de UNASUR, abría embajadas en Indonesia y Emiratos Árabes, un consulado en Shanghái y una oficina comercial de Proexport en Singapur para promover el turismo y la inversión, acompañada de una marca país para promocionar su imagen en espacios internacionales (Proexport s. f.).

En cuanto a la participación del país en la integración regional y a reafirmar su posicionamiento internacional, Santos aprovechó la conformación de UNASUR para postular la candidatura de su ministra de Relaciones Exteriores, María Emma Mejía, para que ocupara el cargo de secretaria general del organismo en 2011. Su ingreso fue pensado políticamente con el fin de promover asuntos nacionales en la región relacionados con energía, biodiversidad, cambio climático, seguridad, ciencia y tecnología, migraciones, combate a la pobreza, cultura; es decir, áreas que permitieran a Colombia conseguir un mayor desarrollo (Ardila 2011).

Con estas intenciones, la cooperación Sur-Sur pasó a convertirse en una política del gobierno para promover los acercamientos hacia el sur global, cumplir con sus propósitos expansionistas de conquistar mercados internacionales, ampliar sus buenas relaciones e impulsar su imagen. Si Colombia lo hacía bien en su región, le sería más fácil extenderse hacia otras geografías. El primer punto a su favor era la reputación conseguida de a poco, lo que lo acreditaba como un país en constante construcción como potencia media regional y para otros como un país cuasiemergente (Tassara 2013a).

Según Martínez (2014), además de UNASUR, a nivel regional Colombia buscó profundizar su relación con la OEA y la CELAC. A nivel de subregión, se interesó en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Comunidad de Estados del Caribe. También se acercó a organismos de interés para la región como el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este y la SEGIB (Quintero 2017).

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se dieron varios hechos políticos y diplomáticos relacionados con su política exterior. El mandatario realizó giras por Sudamérica y Europa con el fin de establecer relaciones diplomáticas, comerciales, políticas y auscultar un portafolio de socios cooperantes.

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

Para 2018 Colombia se convirtió en el tercer país de Latinoamérica —junto con Chile y México— en adherirse como miembro pleno de la OCDE. Ser invitado a esta organización implica que el Estado debe asumir retos de desarrollo integral y sostenible. Mientras tanto, pertenecer a la OTAN significa mantener un buen vecindario en el Sur y otras latitudes

con miras a propiciar la seguridad internacional. Estas adhesiones abarcaron cuatro aspectos: seguridad, cooperación, inversión y desarrollo. En otras palabras, el país necesitó organizar un intenso despliegue comercial, alcanzar un liderazgo regional, compartir cooperación con la implementación de seguridad, fomentar estrategias para su desarrollo nacional y atraer inversión extranjera (Rueda y Osorio 2019).

Insertarse en escenarios internacionales como la OCDE permitió que Colombia se proyectara como "país bisagra entre el Norte y el Sur del planeta y como puente entre Norteamérica y Suramérica" (Galeano, Badillo y Rodríguez 2019, 69). Por su parte, el proyecto de pertenecer a la OTAN le permitiría a Colombia extender sus relaciones más allá de la región latinoamericana. Era una expectativa natural debido a su cercanía con Estados Unidos. Esto sería aprovechado por el país para ofrecer su experiencia en el combate al narcotráfico y terrorismo, mientras se fortalecía al recibir capacitación en inteligencia para el Ejército (Galeano, Badillo y Rodríguez 2019, 69).

No es coincidencia que Colombia haya buscado pertenecer a dos organizaciones internacionales del más alto nivel. Fue una jugada cautelosa para conseguir reconocimiento y beneficios. Esa estrategia le permitió competir junto con otras economías intermedias como Chile y México. Para Rueda y Osorio (2019, 136), Colombia es una potencia en construcción que, si bien no cuenta con capacidades de influencia global, logra incidir en la región y esa imagen se expande por el mundo.

En asuntos de seguridad y lucha contra el narcotráfico, la protección y el amparo de Estados Unidos han sido decisivas. Su experiencia en el manejo securitario lo ha vuelto un aliado clave (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021). En esta última cuestión, la cooperación Sur-Sur ha sido un instrumento de inserción política para que el país se posicione y convierta en un aliado de donantes del Norte, así como el bastión de Estados Unidos en Latinoamérica.

Algunas de las acciones a nivel diplomático y político que influenciaron en la proyección internacional de Colombia se pueden visualizar en la tabla 2.1.

Tabla 2.1. Implicaciones estratégicas de cooperación Sur-Sur en el posicionamiento de Colombia (2008-2015)

Acción de cooperación Sur-Sur	Política exterior	Objetivos específicos e intermedios	Ideología, intereses y objetivos generales
Incremento en las relaciones bilaterales para diversificar socios y agendas de cooperación propiciando sociedades de cooperación acorde a necesidades comunes y seguridad.	Varias acciones conjuntas de política exterior. Adhesión en espacios de toma de decisiones regionales y globales OCDE-OTAN.	Diversificar relaciones y negociaciones comerciales, políticas y experiencias de intercambios de capacidades y conocimientos en ciencia y tecnología.	Estrategias de seguridad internacional con Estados Unidos.
Apertura de embajadas.	Relaciones bilaterales en Asia y África.	Propiciar comercio, inversión y transnacionalización de empresas.	Cooperación Sur-Sur. Apertura económica, comercial y cultural.
GT-CSS presidido por Colombia y activa participación en los foros y talleres. Grupo sobre Eficacia OCDE. Impulsor de creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.	Cancillería y APC activan acciones políticas y técnicas. Gestor de iniciativas internacionales.	Liderar procesos de cooperación Sur-Sur. Creador, junto con Egipto, del Grupo Tarea (TT-SSC).	Convertirse en referente regional como gestor de cooperación Sur-Sur.

Elaborada con datos de la investigación de Rueda y Osorio (2019) y Tassara (2012a).

El proceso y la necesidad de posicionamiento internacional de Colombia se relacionaron con las acciones de oferta de cooperación Sur-Sur. Estos ejercicios fueron un eje importante en la concepción y el manejo de la cooperación internacional. Es decir que a pesar de que fueron programas dirigidos diferenciadamente, sus objetivos finales concordaron con los demás planes y alcances de la cooperación internacional de Colombia. Esta cooperación horizontal fue concebida como un complemento a la cooperación tradicional, y de esta manera se pudieron concretar varios proyectos que servirían a Colombia para sus intereses nacionales y asuntos internacionales (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

En lo referente a las capacidades de Colombia y la oferta de cooperación Sur-Sur, por su ubicación geográfica, sus recursos naturales y su lugar en el continente, el país tiene privilegiadas capacidades materiales, organizacionales y políticas para proyectar su poder como Estado en constante crecimiento. Es un país amazónico y forma parte de la cuenca del Pacífico. Hacia el noroeste limita con Panamá y al noreste, con Venezuela y el océano Atlántico. Hacia el sureste limita con Brasil y al suroeste, con Ecuador y Perú. Posee una extensión marítima de casi 950 000 km^2 y más de 1100 000 km^2 de territorio. Según el censo poblacional de 2018, tenía una población mayor a los 48 millones de personas, compuesta por 51 % mujeres y 49 % hombres, con el mayor grupo entre 15-65 años y una población rural del 16 % (DANE 2018).

El país sudamericano es cafetalero y petrolero; en los últimos años extrajo un millón de barriles diarios según el índice Elcano, que mide la proyección y el posicionamiento internacional. El mayor comprador de la producción de crudos y derivados es Estados Unidos, seguido de China, India y España. Las reservas al año 2015 eran de alrededor de 2000 millones de barriles. También ha sido uno de los primeros exportadores mundiales de carbón térmico, con 89 millones de toneladas métricas en 2014. En la primera década de este siglo, Colombia gozó de buenos ingresos a causa de los precios de las materias primas. Sin embargo, a partir del 2016 estos disminuyeron (Cala-Campo 2015). Entre 2008-2015 fue una de las economías de mayor progreso en la región (Santander 2011). En 2014 creció 4,6 % según CEPAL.

Su capacidad primaria exportadora se ha ido diversificando. Colombia económicamente ocupa el puesto 39 entre las economías emergentes del mundo según su PIB (Datosmacro 2018). Su economía se ha mantenido en ascenso con los procesos de negociación de paz. La consigna de una "nueva Colombia" impulsada por la presidencia de Santos propició un panorama optimista para su país (Borda 2014, 31). Sus capacidades se conjugaron con los procesos de paz con las dos guerrillas más importantes lo que favoreció un cambio de imagen de país y alivio para armonizar un pueblo ávido de prosperidad y desarrollo. Su experiencia en el manejo de las negociaciones con las guerrillas y la lucha contra el narcotráfico se convirtieron en dos de sus mayores fortalezas. Este conocimiento fue aprovechado y exportado a países de Centroamérica, México, Paraguay y Afganistán como política pública de seguridad democrática. El contexto

resultó oportuno para aumentar la sensación de mejoría económica y, consecuentemente, propició la llegada de turistas y estudiantes. También disminuyeron los flujos migratorios debido a la reducción de amenazas y el incremento de oportunidades en el país (Cala-Campo 2015). No obstante, Colombia continuó con focos de desigualdad con un 15 % de su población en la línea de pobreza extrema (Tassara 2012a, 2013b; Paz y Miño 2021a; García 2015).

La estructura pública que acompañó la gestión de la cooperación Sur-Sur posibilitó que instituciones internas y subnacionales propusieran intercambios de capacidades o, a su vez, demandaran los conocimientos y experiencias de países amigos. Para ello se contó con los recursos económicos para proponer y recibir proyectos o acciones de intercambio.

Un ejemplo de la oferta de cooperación Sur-Sur hacia Centroamérica fue la implantación de tres plantas de biocombustibles en Guatemala y El Salvador, en tanto que en el Caribe ofreció las capacidades del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (*El Tiempo* 2008). El SENA es una institución pública de formación profesional para la población económicamente activa. La dota de competencias en oficios técnicos para que pueda desenvolverse en el ámbito productivo del país. Su rol fue esencial en el Programa de Cooperación Sur-Sur con los países de Centroamérica y el Caribe. Gracias al fondo permanente, proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur se mantuvieron en vigencia, aunque después del 2015 la inversión sufrió una leve rebaja (tabla 2.2).

Tabla 2.2. Inversión en cooperación Sur-Sur en Colombia

Año	Socios cooperación Sur-Sur	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI)*	Inversión en USD
2012	51		9 035 519 928,00
2013	54		16 163 387 869,00
2014	51	13 865 950 516,00	13 865 950 516,00
2015	74	13 865 950 516,00	

Fuente: B. Hernández (2019); APC-Colombia (2022).

* Además del fondo permanente, Colombia cuenta con el Fondo de Naciones Unidas para el Postconflicto; el Fondo del BM para la Paz; el Fondo de la Unión Europea y el Fondo BID para Colombia Sostenible (Malacalza 2020). También se alimenta del fondo creado en la Alianza del Pacífico (entrevista a Fernando Nivia, febrero de 2022).

Colombia es uno de los pocos países en la región que puede mantener un programa destinado a la cooperación Sur-Sur con fondos propios (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, febrero de 2020). Conservar la otra línea de cooperación para el desarrollo, recibida del Norte, es una fuente importante de recursos. Entre los cooperantes están la Comisión Europea; la Agencia de Cooperación de Japón; los Países Bajos; España; Suecia; la ONU, a través del PNUD, y Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). A continuación, se describen algunas acciones diplomáticas y políticas de cooperación Sur-Sur en Colombia (tabla 2.3).

Tabla 2.3. Acciones diplomáticas/políticas de cooperación Sur-Sur de Colombia (2008-2015)

Año	Acciones diplomáticas/políticas	Acciones de cooperación Sur-Sur
2010	• Gira de Santos por Europa, Latinoamérica y el Caribe. • Restablecimiento de relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela. • Participación Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.	• Desarrollo de estrategias regionales de cooperación con los países del Caribe y Mesoamérica. • Fortalecimiento de la cooperación bilateral, regional y multilateral. • Cooperación Sur-Sur triangular. • Bogotá fue sede de la Unidad Técnica del Programa Iberoamericano de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en sus primeros años de ejecución. • Colaboración financiera con el PIFCSS (2009-2011).
2012	• Primera misión técnica de cooperación con países del Sudeste asiático: Indonesia, Vietnam y Filipinas. • Miembros de CIVETS se reunieron en Colombia.	• Identificación de áreas y actividades de intercambios. • Creación del Grupo Task Force para identificar áreas y actividades de intercambios.
2015	• Como socio estratégico, ofertó cooperación a más de 70 países.	• Amplió a más de 20 sectores la oferta en ocho áreas sociales y productivas.

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

Como ya se indicó, la fortaleza de Colombia en materia de oferta de cooperación Sur-Sur fue la experticia acumulada en seguridad. Arlene

Tickner, quien ha estudiado la oferta de cooperación Sur-Sur en seguridad de Colombia, señala que el viraje en la política exterior de Estados Unidos con el presidente Obama en lo que respecta a temas de seguridad en el mundo, caracterizada por la doctrina "huella ligera", propiciaron que Colombia recibiera entrenamiento de esa potencia mundial (Borda 2013) para después prestar cooperación en seguridad en la región. Honduras es un ejemplo. Aunque no se trató puramente de una oferta de cooperación Sur-Sur al ser financiada por Estados Unidos, "esta se ha enfocado en Centroamérica y el Caribe", aunque Ecuador y México también han sido beneficiarios. "La cooperación en seguridad de Colombia ha sido más robusta que cualquier otra área temática", aunque hay otras ofertas en temas de gestión de recursos, infraestructura, educación y otros, sobre todo para Centroamérica y el Caribe (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021). También se destaca como experiencia de transferencia de conocimiento la enseñanza del español en más de 30 países de Asia y África (Tickner y Morales 2015a).

Posicionamiento internacional de Ecuador

Después de más de una década de fallidos períodos presidenciales, desde 1996 hasta 2007, Ecuador tuvo una temporada democrática de relativa calma y estabilidad. En 2008 fue posesionado como presidente Rafael Correa, quien inició su mandato en un contexto político en crisis, causante de la inestabilidad del país desde finales del siglo pasado hasta el inicio del siglo XXI. Correa se logró mantener en el poder por diez años (2007-2017).

La política exterior de Ecuador en el período 2008-2015 estuvo marcada por un cambio en conjunto con la Constitución, los planes de desarrollo y demás instrumentos que señalaban la ruta por la que el país debía seguir. Uno de los retos internacionales fue crear una política exterior para el buen vivir en sintonía con el progresismo, que respondiera a los intereses del socialismo del siglo XXI. Según el excanciller Long (2009, 18-19), tal política fue "idealista y radical" a tono con el "equilibrio de poder regional". El desafío de Ecuador como Estado pequeño fue contar con una política exterior más activa y lograr avances en materia internacional (Tomassini 1988).

La política exterior ecuatoriana siempre ha dependido del régimen de turno. En cada período ha sido gestionada según ideologías, intereses

y programas de gobierno (Bonilla 2002). Raúl Salgado señala que en el período de estudio faltó definir la política exterior, tomando en cuenta que no hay una sola, sino que se diversifica en temas comerciales, económicos, diplomáticos, etc. Lo que hubo se caracterizó por ser variable, dependiendo de las circunstancias, actores e intereses (entrevista a Raúl Salgado, experto en temas de política exterior y profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador, julio de 2021).

Entre 2008 y 2015 la política exterior ecuatoriana tuvo un giro con el propósito de insertarse internacionalmente con diversas intenciones: 1) recuperación y defensa de la soberanía, 2) búsqueda de inserción internacional, 3) difusión del modelo con cambio social con base en el buen vivir y minimización del neoliberalismo, 4) visibilización y reconocimiento desde y en el Sur, 5) fortalecimiento de las relaciones bilaterales con el Sur, 6) impulso a la coalición mediante la integración regional e intrarregional con aliados estratégicos, y 7) reconocimiento e impulso a la cooperación Sur-Sur como instrumento de política exterior para diversificar las oportunidades internas y externas (SENPLADES 2013, 344-345).

Aunque hubo prácticas de cooperación bilateral antes de 2007, se hacía poca referencia a ellas en diversos planes. Un ejemplo de ello es el Plan de Política Exterior 2006-2020 Planex (vigente hasta 2007), donde apenas se menciona la cooperación bilateral (Ministerio de Relaciones Exteriores 2006). En contraste, la política exterior de Ecuador durante la presidencia de Correa se caracterizó por ser estratégica para el Estado y su gobierno, evocar la soberanía y propender al integracionismo respetando los derechos humanos.

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

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

El gobierno buscó impulsar la unión de la región sudamericana y mantuvo esta propuesta durante toda la presidencia de Correa, quien afirmó que seguiría "apostando por relaciones bilaterales soberanas, basadas en el diálogo, la cooperación y el desarrollo de agendas positivas con todos los países del mundo" (Correa 2009a, 33). Las relaciones Sur-Sur también ayudaron a que el país tuviera mayor presencia internacional. Su participación en el Grupo G77 fue una forma de acercarse a otras regiones. Ecuador asumió la presidencia del Grupo G77+China en enero de 2017. La propuesta fue integrar y luchar por el Sur. Al entregar esta dignidad, Antonio Guterres, secretario de la ONU, reconoció el rol asumido por Ecuador en temas de desarrollo. Como estrategia, el país realizó acercamientos diplomáticos con países tácticos fuera de la región como una forma de insertarse soberanamente en el mundo (Correa 2009a, 33). Además de ser una propuesta de su plan de gobierno, en el primer discurso, presentado durante su posesión como presidente, Correa reivindicó sus intenciones de unir a Sudamérica y Latinoamérica; para el mandatario, se trataba de un "cambio de época de nuestra América" (Correa 2017).

Según Boulding (1959), la política exterior de un Estado es el "producto de imágenes que los líderes individuales tienen de otros países o líderes". En consecuencia, la política exterior ecuatoriana, caracterizada por su influencia político-ideológica, encarriló a la cooperación Sur-Sur para que fuera el soporte de tales iniciativas cumpliendo varios roles. El principal fue fortalecer las relaciones entre países del Sur atendiendo a sus propias necesidades y potencializando sus capacidades nacionales para compartirlas en un marco de solidaridad, horizontalidad e intereses. Pronto, los cambios fueron reconocidos en la población. Por su parte, el proyecto regional Las Américas y el Mundo 2010 da cuentas de la aceptación del enfoque de la política exterior en temas de soberanía y dignidad por parte de la población. Según la encuesta, la percepción que predominaba en 2010 era

que "el gobierno defiende la soberanía ecuatoriana frente a otros países" (Zepeda y Egas 2010, 104).

En la región, esta puesta en acción de la política exterior mediante la cooperación Sur-Sur, bilateral o a través de la integración de miembros, fue la manifestación de una reacción a las inequidades económicas, políticas y sociales que afectaban a estos países, al menos a los llamados progresistas, gracias a las recetas neoliberales y la imposición y trato desigual de países del Norte (Lechini y Dussort 2016). No se puede dejar de mencionar que Ecuador ya había sido calificado como PRMA. Fredy Rivera menciona que en el "mundo de la pobretología dejamos de ser 'país pobre' y quedamos fuera" (entrevista a Fredy Rivera, profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador; delegado de la presidencia al directorio CODCI 2008-2011; y exsubsecretario 2008-2010, junio de 2020). En consecuencia, disminuyeron considerablemente los ingresos por ayuda para el desarrollo (Tassara 2012b). Debía activarse una nueva forma de cooperación para el país. Un primer paso fue impulsar una coalición fuerte, dinámica, a la luz de modelos de desarrollo que eran impulsados democráticamente en cada país de la alianza, pero, sobre todo, contar con una representación sólida, vigorosa y soberana.

Ecuador se trataba de granjear, por un lado, un mejor reconocimiento a nivel internacional, impulsando la integración, mediante el apoyo político y la apertura de vías de cooperación como muestra de relaciones amistosas, de respeto, solidarias y aportando con capacidades nacionales (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019). Por otro lado, el país buscó aprovechar los beneficios derivados de las mejoras sustanciales en los mercados internacionales y propiciar la revisión de políticas de organismos internacionales financieros y comerciales aperturistas. Lo hizo sin dejar de lado su objetivo de diversificar una anunciada matriz productiva cuyo foco era la economía del conocimiento y la producción con valor agregado a partir de los recursos primarios. Se necesitaba lograr el cambio en el desarrollo económico, acompañado de un fuerte programa social.

En cuanto a la política exterior, se trataba de erigir soberanamente una "identidad propia de la cooperación internacional" (SETECI 2012, 65). La soberanía fue un aspecto que estuvo presente en las diferentes acciones de las autoridades. Al respecto, el canciller ecuatoriano Ricardo Patiño

(2010-2016), en una entrevista ofrecida a Telesur, declaró que la "cooperación Sur-Sur es una política de solidaridad y de acompañamiento". Aquella establece relaciones entre países en desarrollo para "surgir juntos", libres de un sistema en el que existe la "superioridad y dominación" del más poderoso, acotó el ministro (2014). Estas ideas fueron ratificadas durante la publicación de la agenda de cooperación internacional al señalar que se buscaba recuperar la soberanía mediante la cooperación internacional guiada por los intereses del pueblo ecuatoriano.

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

Desde su política exterior Ecuador también criticó las prácticas de los organismos multilaterales y la intervención de Estados Unidos en la región, principalmente en la OEA. El país aprovechó su internacionalización para hacer eco de una integración dinámica y manifestar su autonomía. Rechazó los tratos desiguales desde el Norte y, tras ello, propició que los 33 países del continente, incluida Cuba, participaran y se beneficiaran de la integración. Lo que el país ofrecía estaba impulsado por un fuerte pensamiento político. Esto, a la larga, afectó las relaciones bilaterales, mediante la cooperación Sur-Sur, que no lograron perdurar a futuro.

Como ya se ha dicho, fue notorio el distanciamiento político-ideológico que se propició con Estados Unidos. Hubo muchas acciones que dieron cuenta de la línea divisoria que Ecuador trazó en temas considerados de soberanía como una base militar estadounidense en territorio ecuatoriano. La parte comercial se mantuvo inalterada, aunque se dejó en claro que a Ecuador no le interesaba firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, a diferencia de lo ocurrido con Colombia y Perú.

En este contexto, el rescate de la soberanía fue una de las tareas centrales del país mediante su política exterior. Para Ecuador la soberanía

implicaba "la libertad, autodeterminación, práctica y respeto de los derechos soberanos del Estado en suelo, espacio aéreo y marítimo" (SENPLADES 2009), según consta en la Constitución (2008), en sus artículos 1-5. La soberanía recaía en la decisión del pueblo y su práctica se manifestaba en el poder público y la participación ciudadana. Según un documento de planificación de 2009, "se entiende a la soberanía a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales" (SENPLADES 2009, 243-244). Así, fue necesaria la gestión soberana de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Todos aportaban al buen vivir y a la transformación de la matriz productiva a través del conocimiento soberano.

La política exterior operaba en sinergia con los postulados de la cooperación internacional y su agenda, y con los propósitos del buen vivir, materializados en los planes de gobierno y demás instrumentos normativos nacionales. Esta política exterior afianzó el deseo de Ecuador de cohesionar lazos de amistad, solidaridad, económicos, políticos, culturales y sociales con países de la región. Con el impulso de la cooperación Sur-Sur, en el contexto de la integración regional, se configuró una nueva imagen de país del buen vivir. La meta trazada en política exterior estuvo claramente definida: "Se reorienta hacia las relaciones Sur-Sur, propicia el diálogo y la construcción de relaciones simétricas […] para el buen vivir y la generación de pensamiento propio" (SENPLADES 2009, 244).

La política exterior de Ecuador entre 2008-2015 fue un reflejo de los postulados de la Constitución, que promueve "la integración latinoamericana e impulsa una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial" (Constitución de la República de Ecuador 2008, art. 276; num. 5, art. 416, num. 11; art. 423). Principalmente, el país trató de impulsar la integración política, cultural y económica de la región andina, América del Sur y Latinoamérica. En este contexto, también se promovió la seguridad regional como tema de política exterior en todos los ámbitos: geoestratégicos, alimentarios, políticos y económicos.

En 2014, durante la reorientación de los objetivos de la política exterior y de la cooperación como su herramienta, Ecuador forjó lazos con África, Asia y América Latina. El acercamiento con países de Asia tuvo como objetivo diversificar mercados e invertir con Tailandia, Vietnam, Indonesia y Malasia. Con África se buscó fortalecer las relaciones diplomáticas.

Como consecuencia de estos avances diplomáticos se abrieron algunas embajadas en países lejanos que anteriormente eran indiferentes al radar de la política exterior ecuatoriana. Por ejemplo, en agosto de 2014, el canciller Ricardo Patiño anunció la apertura de la embajada de Ecuador en Palestina, sumándose a la delegación diplomática ecuatoriana en Ramala. También se ampliaron relaciones diplomáticas en otros lugares de Medio Oriente, Asia y Europa y se establecieron embajadas en Qatar, Singapur y Portugal. Estos países fueron considerados estratégicos en las relaciones de Ecuador, a decir de Kintto Lucas, entonces vicecanciller de Ecuador. Estas decisiones respondieron a un estudio de reposicionamiento de embajadas. Por ejemplo, Qatar tenía un posicionamiento político en Medio Oriente y favorecería el comercio de alimentos. Con Singapur, considerado un tigre asiático por su desarrollo económico, y otros países asiáticos, Ecuador deseaba establecer relaciones financieras (SETECI 2015a). En general, el objetivo era el mismo: abrir mercados y atraer inversiones, y en materia de cooperación internacional, promover el intercambio de experiencias en gestión pública, conocimientos, ciencia, tecnología, proyectos de infraestructura y logística, talento humano, entre otras experiencias. Otro propósito fue avanzar hacia el cumplimiento de los ODM/ODS.

A nivel doméstico, el país trató de impulsar agendas intermésticas en sintonía con los propósitos internacionales, por ejemplo, en gestión de riesgos. Por desgracia, no se le dio suficiente importancia a la cooperación Sur-Sur en la política exterior ecuatoriana como para que se pudiera sostener permanentemente (entrevista a Raúl Salgado, experto en temas de política exterior y profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador, julio de 2021).

En lo que respecta a la postura de Ecuador en el concierto regional en el período de estudio, hubo cambios que ocurrieron debido al acercamiento entre países con gobiernos progresistas que, aunque heterogéneos, tenían una ideología y visión del mundo similar; y también por la nueva imagen de estabilización democrática y conducción que propició Ecuador para obtener un reconocimiento (SENPLADES 2010a, 102, 116). La necesidad de evidenciar un mando en el seno de organizaciones regionales condujo al inicio de una cooperación política (Salgado 2017). Entonces, el cambio de política internacional, no solamente la cooperación Sur-Sur, impulsó la mejora de imagen del país (entrevista a Saskya Lugo, excoordinadora técnica de SETECI, diciembre de 2019).

Desde su condición periférica, uno de los retos de Ecuador fue hacerse visible en el concierto regional e internacional. Utilizó el conocimiento, la experiencia y los resultados de la implementación de una nutrida planificación estatal con la consolidación de políticas públicas. Estas estuvieron amparadas en una nueva Constitución bajo el enfoque del buen vivir. Ecuador aprovechó la cooperación Sur-Sur para el intercambio. Identificó sus fortalezas y sus debilidades para compartirlas en países del Caribe dicha experiencia (entrevista a Carolina Costa, exservidora de la dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019). Correa (2009, 33) sostenía que era necesario "fortalecer las relaciones Sur-Sur" y que Ecuador estaba "estableciendo relaciones diplomáticas y comerciales con países que antes […] ignoró". El gobierno identificó los intereses comunes entre Estados para cooperar y se enfocó en el Caribe y Centroamérica, sin descuidar las relaciones bilaterales con sus homólogos de toda la región (Ministerio de Defensa Nacional 2014). El posicionamiento que Ecuador fue adquiriendo como país se manifestaba en la atención que despertaba su participación en la región con una agenda estratégica y el rol de oferente de cooperación (entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, noviembre de 2019).

Parte de la estrategia de posicionamiento de Ecuador era la integración regional. Para ello, puso su mayor esfuerzo en CELAC y UNASUR, pero también en la CAN y, en menor medida, en el ALBA. Mantuvo una constante crítica en torno al rol pasivo y político de la OEA, principalmente por la intervención y obediencia a Estados Unidos. En este período esta entidad pasó a tener un papel minimizado, pues se procuraba que CELAC fuera el nuevo organismo que representara a la región, incluyendo a Cuba, pero sin Estados Unidos. Estas dos tesis fueron ampliamente difundidas y defendidas por Ecuador (entrevistas a Adrián Bonilla, experto en relaciones internacionales; profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador y exsecretario de Educación Superior SENESCYT, enero de 2020). El país intervino en ejercicios colectivos a favor de la unificación para estimular un equilibrado nivel de vida de las poblaciones de los países de la región. En la XLII Asamblea General de la OEA Rafael Correa (2012) defendió el cambio de época que vivía la región y llamó a la OEA a revolucionarse para lograr el buen vivir de los pueblos latinoamericanos o desaparecer. El mismo discurso crítico se extendió hacia algunos organismos multilaterales.

Es preciso tener en cuenta que en América Latina, durante el período posliberal (Sanahuja 2009) o posneoliberal (Caetano, López y Luján 2019), la unión estuvo marcada por un "regionalismo a la carta producto de un dislocamiento de la agenda económica del regionalismo latinoamericano hacia un conjunto de temas diversos…". Hubo tres iniciativas de integración y regionalismo durante la tercera ola de integración latinoamericana: 1) el regionalismo posliberal (UNASUR y ALBA), 2) el regionalismo abierto reforzado (Alianza del Pacífico) y 3) el multilateralismo o regionalismo diplomático (CELAC) (Quiliconi y Salgado (2017). La integración regional fue ideológica y tuvo objetivos políticos (Sanahuja 2009, 2016). En ella primó la coalición de Estados progresistas, caracterizados por sus preocupaciones en temas sociales, políticos y técnicos, pues la bonanza de *commodities* lo permitía. Fue la era del neoextractivismo (Lo Brutto 2018), aunque la agenda comercial no fue lo más destacado en la región (Quiliconi y Rivera 2019). Se esperaba construir relaciones entre sociedades simétricas que "facilitaran la economía endógena para el buen vivir" (SENPLADES 2009, 244).

Durante el período de estudio, la tendencia regional fue la activación en bloques por la interdependencia sectorial. Según un estudio de Bonilla, la interdependencia ecuatoriana, manifestada en las relaciones bilaterales hasta comienzos de este siglo, fue mínima. Más bien se caracterizó por la débil participación política en espacios de poder y multilaterales (Bonilla 2002). En esos años la región quiso afrontar un sinnúmero de problemas comunes a todos, a unos países más que a otros.

La propensión al multilateralismo devino en un ejercicio cooperativo y de afinidad (entrevista a Adrián Bonilla, experto en relaciones internacionales; profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador y exsecretario de Educación Superior SENESCYT, enero de 2020). El entonces presidente Rafael Correa, en la V Cumbre de CELAC en República Dominicana, año 2017, señaló que la tendencia en el mundo del futuro sería actuar en bloques. En este sentido, el impulso comercial, financiero y estratégico político hacia la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica propició un entorno favorable para la integración (Rodríguez 2013).

Sin embargo, Adrián Bonilla advierte que no se puede hablar en esos términos cuando UNASUR y CELAC más bien demostraron ser espacios de diálogo. La integración supone ceder soberanía y los países progresistas defendían y hablaban de una radical soberanía que no estaban

dispuestos a ceder, lo que concuerda con Sanahuja (2016). Tampoco alcanzaron a "integrar ni las instituciones políticas ni las económicas de la región" (entrevista a Adrián Bonilla, experto en relaciones internacionales; profesor-investigador de FLACSO y exsecretario de Educación Superior SENESCYT, enero de 2020).

En este contexto, Ecuador estableció nuevas relaciones con China para acceder a préstamos a bajos intereses y, fundamentalmente, para establecer lazos políticos y comerciales. En consecuencia, tomó distancia con los organismos multilaterales con sede en Estados Unidos. A nivel general, se fortaleció la tendencia de los países de izquierda en la región de desplazar la riqueza y el poder hacia Asia (Sanahuja 2016). China se veía como una nación que podría ayudar a construir un nuevo orden internacional y dar paso a un sistema multipolar con la participación de otras potencias emergentes. De esta forma se daría cabida a otro poder económico y político en la región (Novak y Namihas 2019). Montobbio (2017) sostiene que en esos años se pasó por una era de cambio y un cambio de era. Ello se observa en el desplazamiento del centro de gravedad hacia Asia-Pacífico, donde se encuentran dos potencias: China e India.

Y es que la crisis de 2008 dejó lecciones aprendidas que China aprovechó. Varios académicos sostienen que el contexto mundial cambió, ya que se dejó de observar el planeta bajo los ejes clásicos Norte-Sur y Oriente-Occidente. La potencia asiática emergió en esa reconfiguración geoeconómica-política y nueva distribución del poder mundial. En este mundo policéntrico, pluricéntrico o multipolar, China se ha desenvuelto económicamente y ha sido tomada en cuenta como un actor clave a nivel global (Tussie 2019; Lo Brutto y González 2015; Lo Brutto 2018; Lo Brutto y Crivelli 2019; Malacalza 2019; Montobbio 2017; Domínguez 2017). En todo este proceso la "cooperación Sur-Sur llegó a ser el objetivo primario en las relaciones entre China y América Latina" (Lo Brutto y Crivelli 2019, 209). El compromiso se basaba en el "diálogo político y en acuerdos comerciales" que se alineaban con los "principios de solidaridad, complementariedad, equidad, no condicionalidad y respeto de la soberanía" (Lo Brutto y Crivelli 2019, 209).

China llegó para llenar un espacio comercial, económico y de cooperación que Ecuador necesitaba diversificar, a pesar de que el mayor socio comercial seguía siendo Estados Unidos. Pronto se habló de créditos con mejores ventajas, no solo para Ecuador sino para otros países de la región,

en comparación con las que comúnmente se obtenía de los organismos multilaterales, que además tenían más condiciones para el desembolso de dinero. Así China se convirtió en un gran inversor en proyectos de infraestructura y productivos, según los objetivos de su política exterior para impulsar el desarrollo, a través de préstamos con bajos intereses y la cooperación (Nieto 2015). La no interferencia en asuntos políticos, ideológicos o condicionamientos económicos fue lo que más atrajo a Ecuador de China, (Hernández 2017). Por tal motivo, en el 2016 China y Ecuador acordaron un acuerdo de asociación estratégica (Lo Brutto y Crivelli 2019).

La relación de China con la región y con Ecuador no era nueva. Inició a nivel diplomático en la década de los setenta del siglo XX. La conquista de China en lo que respecta al acceso al comercio mundial se plasmó en su libro blanco de relaciones exteriores, donde se puso énfasis en que China no es un donante, sino que busca el beneficio mutuo como un socio mediante una relación Sur-Sur (Tussie 2019; Lo Brutto y González 2015; Lo Brutto 2018; Malacalza 2019). Para Latinoamérica, y en especial para los países progresistas, el gigante asiático se convirtió en un aliado que reforzaba su soberanía al respaldar su capacidad de independencia y emancipación. Sin embargo, mientras China se convertía en un socio estratégico comercial, político y financiero, condenaba a los países latinoamericanos a la reprimarización económica (Lo Brutto y González 2015).

Ecuador fue uno de los países en la subregión que más préstamos obtuvo para obras de infraestructura y proyectos relacionados con recursos naturales. Recibió 9500 millones como inversión externa directa (Hernández 2017). Cabe destacar que no fue el único país que pasó a engrosar la acumulación de reservas internacionales de China (posee más de 3 trillones de dólares), lo que lo convierte en un gran acreedor mundial (Tussie 2019). Lo Brutto (2018) demuestra que Ecuador recibió créditos por parte de China como pago anticipado por envíos de petróleo, un acuerdo que se mantuvo en 2009, 2010 y 2011, por un total de 5000 millones de dólares. Las exportaciones ecuatorianas fueron apenas del 3,8 % del total de las exportaciones de la CAN hacia China en 2014; mientras que la inversión de este país en el rubro energético para Ecuador fue superior a los 9000 millones de dólares. Destaca el financiamiento de la construcción de la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, con un costo superior a los 2000 millones de dólares, proyecto que formaba parte del cambio de la matriz productiva.

En 2016 se suscribieron once convenios de cooperación, lo que suma más de 200 instrumentos bilaterales suscritos con la potencia asiática (Lo Brutto 2018). Según las entrevistas de funcionarios de SETECI, la cooperación Sur-Sur recibida desde China estuvo a cargo de la Cancillería. SETECI no recibió directamente estos montos ni se involucró en la coordinación. El *boom* de los *commodities* brindó cierta autonomía económica a Ecuador, aunque fue decayendo a partir del 2015 (Ayllón 2015b; Lo Brutto 2018).

En cuanto a la relación política con Estados Unidos, como ya se mencionó, quedó en una especie de *stand-by*; sin embargo, la parte comercial se mantuvo. En materia económica y comercial, se trató de no entablar mayores diálogos o firmar acuerdos.

Por otra parte, dos bloques despertaron gran interés para Ecuador: CELAC y UNASUR. La CELAC es un organismo regional de unidad e identidad latinoamericana y el Caribe. Entre las dinámicas de integración posliberales del siglo XXI, CELAC "representa una de las iniciativas integracionistas que otorga más importancia a la cooperación Sur-Sur […] podría constituirse en el futuro en un mecanismo de gobernanza regional…" (Ayllón 2014a, 5). En este espacio de concertación política y diálogo participaron 33 naciones latinoamericanas y del Caribe durante el período de estudio (CELAC 2020). Era un espacio para acercar el Estado y la sociedad.

Para algunos analistas, no era precisamente un foro de integración regional, sino uno de diálogo que necesitaba diplomacia conjunta para un mejor multilateralismo[2] (Malacalza en X 2022; entrevista a Adrián Bonilla, experto en relaciones internacionales, profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador y exsecretario de Educación Superior SENESCYT, enero de 2020). Esta entidad inició con la convicción de convertirse en una portavoz unificada de la región para tomar decisiones en lo político y cooperación articulando con otros países y bloques de integración. También se trataron asuntos técnicos en los que la política exterior cumplió un rol importante. Así, su agenda buscaba posicionar a la región

[2] Bernabé Malacalza. "Seamos claros y dejemos de estirar conceptos hasta romperlos. CELAC es un foro de diálogo, no un mecanismo de integración. Si queremos un mejor multilateralismo, dejemos de lado el voluntarismo entusiasta. Se necesita diplomacia conjunta para negociar" (@bernabemmm), x.com.

internacionalmente manteniendo una comunicación y un intercambio cooperativo permanente entre países y organizaciones y la promoción de sus instituciones (Lo Brutto y González 2015). De esta forma, para Ecuador la cooperación Sur-Sur se hizo imprescindible en las relaciones con los socios de la CELAC y se extendió el conocimiento extrarregionalmente (Correa 2017; SETECI 2016a).

La CELAC, concebida como una iniciativa de "regionalismo diplomático o multilateral" (Quiliconi y Salgado 2017, 18), se ha consolidado como uno de los bloques más relevantes al constituir la tercera economía más grande del mundo y el principal productor de alimentos. Además, reúne un mercado interno de 600 millones de habitantes (CELAC-Internacional 2020). Ello magnificaba la importancia de la unión conseguida, aunque no fue aprovechada en su momento, quedándose en un plano político como comunidad acorde a sus principios. Sin embargo, durante la presidencia *pro tempore*, Ecuador defendió la idea de unificar Latinoamérica y el Caribe en una sola región (entrevista a Carolina Costa, exservidora dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019). Los temas que estuvieron en la agenda se vincularon con educación, desarme nuclear, agricultura familiar, cultura, finanzas, energía y medio ambiente. CELAC se constituyó en una plataforma para que Ecuador y otros Estados miembros avanzaran en sus intereses comunes y tuvieran presencia a nivel internacional (CELAC 2020).

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

Como presidente *pro tempore* de la CELAC, Ecuador fue uno de los impulsores del convenio CELAC-China. En el año 2014 participó junto con otros cuatro países para diseñar una estrategia que representara los intereses de la región con China, mediante la CELAC, que permitía adoptar posiciones comunes en desarrollo y cooperación. Ecuador organizó

el I Foro CELAC y China, espacio que se convertiría en una herramienta para explorar la cooperación, el comercio y la inversión (CEPAL 2015). En palabras de Tussie (2019), este Foro, que generó interacciones con el plan de cooperación 2015-2019, al que algunos denominaron Plan Marshall chino, dio paso a la creación de una geografía que permitiría que China se insertase en la región.

Consecuentemente, el organismo tomó a la cooperación Sur-Sur como importante instrumento para la integración y el intercambio horizontal entre sus miembros, lo que les permitiría un papel activo en la política internacional y la generación del conocimiento (SELA 2015). Propició el intercambio de experiencias, saberes, ciencia y tecnología entre sus miembros para motivar el desarrollo sostenible de la región. Ecuador jugó un papel protagónico en dar un sitio privilegiado a la cooperación Sur-Sur como instrumento de la integración, procurando la soberanía de las naciones de la región.

En el 2014, en Costa Rica, Correa propuso una agenda regional para el desarrollo que contemplaba cinco ejes: reducción de la pobreza y desigualdades; fortalecimiento de la educación, ciencia, tecnología e innovación; generación de consensos sobre medio ambiente y cambio climático; financiamiento para el desarrollo con infraestructura y conectividad; y la solidez del bloque regional. Correa le asignó una mayor significancia a este último eje porque auguraba un buen futuro para la integración en el mundo. Ecuador, en palabras de su presidente, tenía mucha confianza en la CELAC. El mandatario criticó a la OEA, precisamente, por no ser inclusiva y obediente a la Carta Interamericana, con países como Cuba, y no defender los intereses soberanos de sus miembros, sino permanecer sumisa a los intereses de Estados Unidos, donde se encuentra la sede de este organismo. Con la CELAC se buscaba un sistema interamericano que uniera a las regiones latinas y caribeñas (Correa 2015a). Se anhelaba una "sola región latinoamericana" (entrevista a Paola Mera, exdirectora de Políticas en el Ministerio de Relaciones Exteriores; exasesora y exdirectora SETECI, octubre de 2019).

Adicionalmente, Correa propuso fortalecer el bloque para mantener buenas relaciones con socios clave fuera de la región. Aunque mencionó varias formas de alcanzarlo, una que destacó fue la cooperación Sur-Sur (Correa 2015b). Utilizó el término "socios" para referirse a los países interesados en mantener una conexión. Su ministro de Relaciones Exteriores

en ese entonces, Ricardo Patiño (2012), también propuso como tema central el fortalecimiento institucional de CELAC, aunque sin mencionar la cooperación Sur-Sur.

En este contexto, para "Ecuador el 2015 fue de gran impulso para la cooperación Sur-Sur" en el marco de la CELAC (entrevista a Carolina Costa, exservidora de la dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019). En este período se realizaron acciones y proyectos mediante la cooperación Sur-Sur, principalmente orientados hacia el Caribe. Según entrevistas, uno de los proyectos fue la propuesta ecuatoriana que realizó en el 2015, en el seno de la III Cumbre de CELAC, en Costa Rica, sobre la disposición de una plataforma para recopilar capacidades y fortalezas en la gestión pública. Este mecanismo buscaba "explorar las oportunidades de cooperación Sur-Sur" y compilar las capacidades nacionales y de la región que servirían para cooperar y acercar los países y las regiones citadas (entrevistas a Carolina Costa, agosto de 2019, y Linley Barragán, noviembre de 2019). La propuesta empezaría por focalizar las necesidades de los países más vulnerables y de menor desarrollo. Los componentes de la plataforma consistieron en lo siguiente: 1) recopilar las capacidades y fortalezas nacionales para ponerlas a disposición de los países del Caribe, 2) mapear proyectos subregionales y regionales de interés para el Caribe, 3) inventariar esos proyectos (SETECI 2015d, 2016b). La metodología que se compartió con los países miembros de la CELAC era la misma que se implementó en el país para la reingeniería de la cooperación.

Otra de las acciones durante la presidencia *pro tempore* de Ecuador fue impulsar la reducción de la pobreza de los miembros de la CELAC con la inversión de un mayor presupuesto para mejorar la calidad de la educación (CELAC 2015) porque con el conocimiento como pilar se podría alcanzar la soberanía económica, política y social. El país propuso seguir fortaleciendo la integración para una "región libre y unida" y la institucionalidad de CELAC para influir en la toma de decisiones en el mundo (Correa 2015a). Todo esto se dio en un marco de confianza mutua, solidaridad e intereses compartidos.

Con motivo de la Cumbre UE-CELAC 2015, Rafael Correa declaró que América Latina y el Caribe necesitaban ser más agresivas para lograr una cooperación contundente acorde a la búsqueda del derecho del buen vivir. Así, los países en desarrollo podrían tener mayor acceso

al conocimiento, la ciencia y la tecnología de la experiencia de los países desarrollados. Una vez más, se habló de una cooperación Sur-Sur. Correa (2015b) expresó que entre los propósitos que perseguía la región, y en especial Ecuador, estaba una nueva cooperación que respetara la soberanía de forma equilibrada, en la cual las partes consensuaran las necesidades. Esta cooperación no debería ser impuesta y abonar a los planes de desarrollo de los Estados del Sur.

Ecuador estuvo a cargo de la presidencia *pro tempore* durante el 2015 y la entregó en la IV Cumbre que se realizó en el país el 27 de enero de 2016. La Declaración de Quito, al finalizar la presidencia *pro tempore*, estaba cargada de acciones políticas para crear un espacio regional que incluyera sociedades más justas y equitativas (CELAC 2016a). Por su parte, la cooperación Sur-Sur para la CELAC constituía una oportunidad para sus miembros. Se lo consideró como un instrumento para la "complementación, solidaridad, unión, integración y el intercambio horizontal de conocimiento", explotando el acervo de experiencias de cooperación Sur-Sur y triangular. La cooperación constituyó un puente para exportar prácticas a socios extrarregionales intercambiando "experiencias, conocimientos, buenas prácticas, políticas públicas, formación y capacitación" (CELAC 2016a, 7). En la agenda de trabajo para el 2016, Ecuador insistió en su propuesta de avanzar en el mapeo de áreas de cooperación Sur-Sur con base en las capacidades, fortalezas institucionales y políticas públicas exitosas de cada país miembro de CELAC (CELAC 2016b). Al igual que el acercamiento con China, para los miembros de este organismo era importante estrechar puentes políticos y comerciales con la Unión Europea y, sobre todo, identificarse como una unión latinoamericana.

La presidencia de CELAC se manejó desde la Cancillería. El grupo de integración internacional, consistente en grupos de trabajo sectoriales de cooperación internacional de CELAC, fue liderado por SETECI (entrevista a María Cristina Fuentes, exdirectora de la Cooperación Sur-Sur SETECI y servidora en Cancillería ecuatoriana, enero de 2020). Es decir, el alcance del manejo de las relaciones con CELAC tuvo dos contrapartes ecuatorianas: una para las cuestiones políticas (Cancillería) y otra encargada de asuntos técnicos, donde fue clave la cooperación Sur-Sur (SETECI).

Como producto de su membresía en CELAC, Ecuador renovó, en unos casos, y en otros creó vínculos con 24 Estados: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador,

Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Surinam y San Vicente y Las Granadinas (SETECI 2015b, 69).

En lo que respecta a la UNASUR, constituyó un espacio para cooperar (CEPAL-UNASUR 2014). Aunar los esfuerzos del Mercosur y de la CAN motivó a promover una integración de mayor alcance. Lo que se esperaba era vincular esos procesos de integración y buscar la "integración de la integración" (Insignares 2013, 5). Las reuniones de los presidentes de América del Sur dieron paso a la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones, en Brasilia, en 2005, para después consolidarse institucionalmente como la Unión de Naciones Suramericanas, en Margarita, en 2007. El tratado constitutivo de la UNASUR se firmó en Brasilia, en 2008.

Los principales impulsores de esta integración fueron Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador. Estos países tenían un claro objetivo: alcanzar una unión fuerte y sólida que les permitiera tener representatividad política, económica, cultural, social y securitaria. En el marco de una gobernanza regional, los Estados entregaron cierta representatividad de poder político en temas como salud y seguridad; la cooperación colectiva regional y bilateral Sur-Sur sirvió como nexo para promover efectivas relaciones y proyectos en conjunto (Kacowicz 2018; Salgado 2017). Posiblemente, la suma de sus capacidades pudo convertirse en un poder blando al momento de tomar decisiones a nombre de la región, lo que sería un mecanismo para contar con un margen de presión desde la región. Entre los ejemplos se destacan el proyecto Banco de Leche, de Brasil, y los proyectos de Semaforización de Alimentos, Sistema Integrado ECU911 y Compras Públicas, de Ecuador (Ayllón, Ojeda y Surasky 2014).

Con un marco constitutivo de la UNASUR fuertemente político, los Estados miembros buscaban construir una identidad regional. Su amplia agenda parecía una salida justa para los doce países que constituían la entidad, pero faltaron instrumentos, además de la cooperación Sur-Sur, que vincularan la existencia del organismo y su rol como necesarios para la región. Un mecanismo para lograr los objetivos de su agenda era la cooperación bilateral entre Estados y otros actores públicos y privados que apoyarían los intercambios entre socios. De esta manera, en este período, la cooperación Sur-Sur tomó fuerza y se convirtió en el instrumento idóneo para mantener buenas relaciones, intercambiar experiencias, capacitación,

asesorías y conocimientos. En suma, aportó al desarrollo de la región desde las capacidades de los Estados (Insignares 2013).

En el seno de UNASUR, hubo avances en materia de salud, seguridad, defensa e infraestructura mediante la cooperación Sur-Sur. Empero, estos no fueron suficientes para asegurar la solidez de la integración a futuro, cuando los gobiernos que impulsaron tales avances ya no estuvieran (Insignares 2013). La agenda quedó cuajada de grandes intenciones y discursos que influyeron mayormente en acciones sociales, seguridad y políticas. Por ejemplo, en esta práctica en grupo se priorizó las compras de medicamentos y servicios, un proyecto que ya se venía gestando desde la CAN. Sin embargo, se dejó una brecha en los temas económicos y comerciales (entrevista a Adrián Bonilla, experto en relaciones internacionales; profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador y exsecretario de Educación Superior SENESCYT, enero de 2020).

Se observa que las buenas experiencias no quedaron instituidas del todo como grandes programas regionales, ni en una política pública regional para mantenerlas y solucionar grandes problemas del futuro, por ejemplo, la pandemia mundial. También habría sido positivo que se tendieran puentes con otros organismos internacionales, de tal manera que los planes se convirtieran en sendos programas regionales con presencia extrarregional. Pero más que las acciones prácticas y técnicas en pro de la región lo que primó fue la decisión política del momento (Insignares 2013; Ayllón 2016).

El tema comercial no logró cristalizarse y se manejó a través de acuerdos de libre comercio y la inserción a la economía mundial adaptando propias políticas regionales. Tampoco se fortaleció el nivel de alcance vinculante que UNASUR y CELAC debían mantener para realizar un trabajo en conjunto regional y en apego a los mismos problemas que aquejan a Latinoamérica y el Caribe (Quiliconi y Rivera 2019). Políticamente, ambos colectivos, especialmente UNASUR, que se tornó muy discreto en la toma de decisiones, dieron lugar a la proliferación de la burocracia. El papel de UNASUR como facilitadora en la crisis política de Venezuela fue ambiguo y no vinculante. La flexibilidad que tuvieron los Estados para actuar en este organismo fue un aspecto que probablemente impactó en su gestión (Gómez 2015).

Ecuador asumió la presidencia *pro tempore* de UNASUR desde agosto de 2009 hasta noviembre de 2010. En la posesión anunció que el organismo

trabajaría en temas como educación, salud, ciencia, tecnología e innovación, como motores de desarrollo, la lucha contra el narcotráfico, la infraestructura y el planeamiento, que eran temas prioritarios en el país. Como parte de la agenda de trabajo, Ecuador también ofreció dotar a la UNASUR de un centro de asesoría jurídica y de resolución de conflictos para los países miembros.

La cooperación bilateral se vio fortalecida entre los países miembros. Fueron intensas las relaciones que, en ese entonces, estuvieron marcadas por una coalición que parecía tener futuro. Fander Falconí, canciller de Ecuador en 2010, señaló que la articulación de la cooperación internacional contribuiría en la lucha contra la inequidad y exclusión social en el marco de la integración de UNASUR (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010) En su afán de impulsar este organismo, Ecuador propuso a su capital como sede de la Secretaría General. Esta acción posicionaba al país como un forjador de la identidad sudamericana (Correa 2007; CELAC 2015).

Sin embargo, desde un principio esta integración estuvo encausada por objetivos político-ideológicos impulsados por criterios de gobiernos progresistas, más que por programas técnicos y geoestratégicos regionales en los que la cooperación Sur-Sur sirviera de plataforma para el sur global (entrevista a Carolina Costa, exservidora dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto 2019). Otro de los problemas que dificultó el sostenimiento del organismo fue la inconsistencia en el mantenimiento de una línea política y la frágil institucionalidad. Con los cambios de gobierno, por tanto, se corría el riesgo de que la UNASUR perdiera fuerza.

Desde la Cancillería se condujo la representación ecuatoriana durante la presidencia *pro tempore*, con el anhelo de encontrar, mediante la cooperación internacional, las condiciones para abatir la inequidad y la exclusión social en la subregión (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010). Durante este período se firmaron cinco convenios de asistencia técnica fomentando la cooperación Sur-Sur (SENPLADES 2010). Todo esto se dio en el marco de buscar la integración y formar un amplio espacio para negociaciones, consensos y una nueva visión de concebir el desarrollo de los Estados miembros.

En este punto, hay que destacar que el regionalismo favoreció la cooperación horizontal. Sin embargo, la hizo más compleja al existir varios

procesos de integración en marcha. La diversidad de iniciativas en la región produjo, en algunos casos, el aprovechamiento individual, dando pie a que la cooperación Sur-Sur técnica se viera comprometida. Otro asunto fue la superposición de acuerdos, que junto a la heterogeneidad de prioridades y compatibilidades puede entenderse "como contribuciones a la erosión progresiva de la legitimidad del regionalismo latinoamericano" (Gómez 2015).

Más allá de lo revisado, Ecuador dio señales de la expansión de su estrategia de inserción mientras promovía sus actividades de cooperación Sur-Sur dentro y fuera de la región conforme se observa en la tabla 2.4.

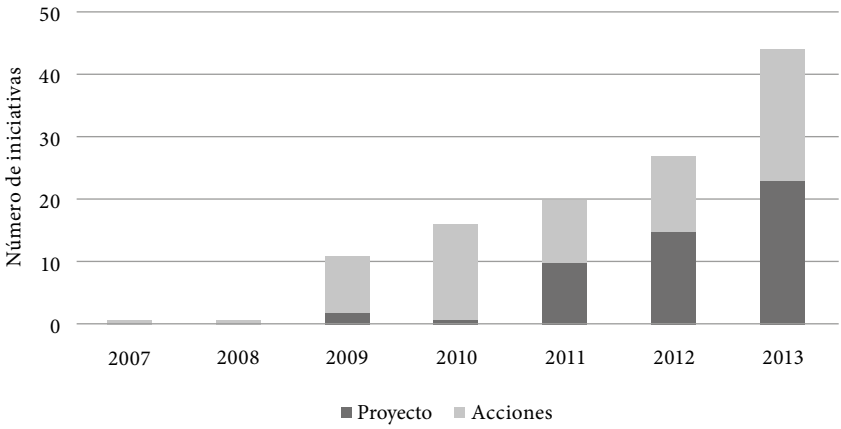
Tabla 2.4. Acciones diplomáticas/políticas de cooperación Sur-Sur de Ecuador (2008-2015)

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

Elaborada con base en datos de la investigación y www.sela.org

Estas y otras iniciativas demuestran el dinamismo multiplicador de la oferta de cooperación Sur-Sur entre los años 2011 y 2013 (figura 2.1). No solo, se trataba de acciones, sino también de proyectos lo que denotaba un proceso con avances.

Figura 2.1. Oferta de cooperación Sur-Sur de Ecuador (2007-2013)



Elaborada con base en informes de la SEGIB (2009-2015).

En los primeros años la oferta de cooperación Sur-Sur estuvo marcada por proyectos sociales. En el aspecto científico-técnico, Ecuador aprovechó una de sus experiencias emblemáticas con respecto a la creación de política pública para personas con discapacidad, actuando como oferente en la región. El programa Ecuador sin Barreras se alineó con los derechos internacionales de las personas con discapacidad a partir de 2008. Por primera vez se establecieron plenos derechos para ellas y obligaciones para el Estado, la empresa privada y la sociedad. Esto se logró a través de una política pública que priorizó la atención en salud, acompañada de ayudas técnicas y la adaptación física de infraestructuras públicas para accesibilidad. Este tema se incorporó en la agenda política de oferta de cooperación Sur-Sur. Bilateralmente, se dio acompañamiento y asesoría a Perú, México y Uruguay, donde se implementaron similares políticas. Además se compartió el conocimiento con Haití, Colombia, Guatemala, Chile, El Salvador,

República Dominicana y Jamaica, aunque no se reportó seguimiento e información. En el ámbito regional se realizó el primer encuentro continental "América solidaria e inclusiva", en Quito, en 2012. También se asesoró al Organismo Andino de Salud de la CAN en la creación de la Política Andina de Discapacidades (Viola y Páez 2019).

Otros programas convertidos en política pública en Ecuador también fueron compartidos mediante la cooperación bilateral y en el seno de la UNASUR: la prevención en salud y nutrición "Semaforización de alimentos" y el programa de uniformes escolares "Hilando el desarrollo" (SETECI 2014a; Díaz et al. 2017). La exdirectora de cooperación Sur-Sur de SETECI explica que tal programa "fue una estructura económica de pequeños emprendedores para fortalecer la economía popular y solidaria con la confección de uniformes para escuelas y colegios públicos mediante ferias inclusivas, asociaciones y grupos liderados por mujeres", que se exportó a El Salvador.

De igual forma, el programa familiar de "Centros de Atención Integral del Buen Vivir fue compartido mediante la asistencia técnica en Haití, Guatemala y El Salvador" (entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, octubre de 2019). La herramienta de "gestión de documentación Quipux también fue exportada a los gobiernos de Uruguay, Paraguay y a Centroamérica". En "Santa Lucía se ofertó políticas de educación pública". A cambio se quería "enviar a formar profesores ecuatorianos en idioma inglés", abaratando costos (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

Para Carolina Costa, el apoyo mediante la oferta de cooperación Sur-Sur que se mantuvo entre Ecuador y Haití despertó mucho interés. En un inicio, se llegaron a "aprobar diez proyectos en gobernanza, erradicación de pobreza extrema, fortalecimiento de talento humano, desastres naturales y discapacidad, de los cuales tres se ejecutaron totalmente". (entrevista a Carolina Costa, exservidora dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto 2019). Mediante la "asistencia técnica, las políticas del bono de desarrollo humano y la construcción del plan de desarrollo del buen vivir se transfirieron a ese país", además de desarrollar otros proyectos porque Haití fue de los países que mayor oferta recibió (entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, octubre de 2019).

En el marco de la integración regional, en 2015, Ecuador ofertó 38 iniciativas de cooperación Sur-Sur relacionadas con: 1) mejoramiento del rendimiento agrícola en cacao, café, trigo y maíz; 2) optimización de agricultura familiar; 3) producción de productos derivados de la leche y la carne; 4) epidemiología, control de plagas y enfermedades; 5) fortalecimiento institucional, 6) preservación y gestión de áreas naturales; 7) implementación de tecnologías limpias; 8) protección de derechos de niños y adolescentes en República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Haití, Cuba, Honduras y El Salvador, Venezuela, Brasil, Chile y Bolivia (SETECI 2016a).

Estos aportes en materia social abrieron nuevos espacios de cooperación técnica horizontal con países de Centroamérica y el Caribe. El objetivo era elevar su autoestima como naciones e incentivar su deseo de integrarse e intervenir en las decisiones en el seno de los bloques regionales (entrevistas a Carolina Costa y Sebastián Yerovi, agosto 2019).

Transferencia de capacidades de Colombia y Ecuador según los reportes de la SEGIB

En el 2009, Colombia ya contaba con varios proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur que fueron incrementándose cada año (SEGIB 2009). Ecuador, en cambio, en ese año empezó a participar como oferente (SEGIB 2009, 2010). Para 2011 ambas naciones "no solo habían desarrollado capacidades sectoriales, sino, sobre todo, que habían logrado empezar a transferir parte de estas fortalezas a otros países de la región" (SEGIB 2011, 63-64). Para 2012 Ecuador, Colombia, Cuba, Chile y Uruguay ya estaban entre los países intermedios en inversión en cooperación Sur-Sur. Sumaron el 25 % del total de la oferta.

Entre 2013 y 2014, Colombia estaba entre los cinco primeros oferentes y su participación era del 9,5 % del total de la oferta en cooperación Sur-Sur. Ecuador participó con 14 de 506 proyectos, y así escaló puestos sobre varios países de la región. En cuanto a las acciones, Ecuador se encontró entre los seis países que más se destacaron con el 5,9 %. Colombia apareció solo un puesto antes de su vecino (SEGIB 2014b). Para Colombia, la mayor capacidad de oferta se relacionó en el tema de seguridad en la región. Ecuador se destacó en temas de seguridad, gestión pública y medio ambiente. El principal destino de estos proyectos fueron las fronteras (Malacalza 2020, 22).

En todos los períodos revisados, se puede apreciar que Colombia siempre se encontró entre los seis mayores oferentes de cooperación Sur-Sur en la región. Ecuador también mostró cambios significativos por el esfuerzo cada vez más robusto en la oferta. Se debe tomar en cuenta que este tipo de cooperación no se encontraba institucionalizada hasta empezar el mandato de Correa. Para Viola y Páez (2019), la tendencia al alza de estas cifras se relaciona con la estrategia de posicionamiento de Ecuador como oferente de cooperación Sur-Sur y la participación en procesos de integración.

Colombia siempre mantuvo un equilibrio en sus dos roles como oferente y receptor. Para Ecuador, hasta el año 2008 la balanza se inclinó hacia la recepción. Fue a partir de ese año que el país asumió su papel oferente y logró algún equilibrio entre los dos roles. A esto hay que añadir que Ecuador diversificó su cooperación Sur-Sur, particularmente hacia el centro de la región. Hay que anotar que el crecimiento exponencial en torno a tal cooperación se dio desde 2010 hasta 2014. En 2015 se observó un estancamiento de la oferta y de ahí en adelante hubo un decrecimiento tanto para Colombia como para Ecuador (Viola y Páez 2019).

Capítulo 3

Liderazgo político

En este apartado se analizarán los condicionantes relacionados con el liderazgo en Colombia y Ecuador que explican su política como socios oferentes de cooperación Sur-Sur. También se examinará el liderazgo en Colombia, un país con características de potencia económica intermedia que al momento asumía un proceso de paz importante para el país, la región y el mundo, y el de un Estado pequeño, Ecuador, que pasaba por importantes transformaciones sociales y de modernización del Estado, además de defender ideales integracionistas y de coalición para el desarrollo económico, político y social de la región.

Para ello se caracterizarán los perfiles de los presidentes y sus ideologías, la representación gubernamental mediante sus discursos y sus visiones del mundo. También se presta atención al presidencialismo, característico en estos dos países. A partir de allí, se analizarán, por una parte, el liderazgo que asumieron Colombia y Ecuador en el contexto internacional con énfasis en lo regional y, por otra parte, la apropiación y participación del país con la cooperación Sur-Sur en espacios internacionales. Existe una línea delgada entre el factor liderazgo y el posicionamiento internacional, pero en la práctica se diferencian tanto en su marco teórico como en la amplia relación que el primero mantiene con los factores modelo de desarrollo e institucionalidad.

Entorno regional favorable para el liderazgo

Las primeras décadas del siglo XXI fueron coyunturales para la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica, donde irrumpieron potencias emergentes o secundarias regionales y se dio el advenimiento de gobiernos progresistas (Ojeda y Muñoz 2019). Al respecto, Sanahuja (2016) señala que estas dos

Américas Latinas son el espejo explicativo de la fractura ideológica que devino en poder por la movilización política y la polarización ideológica. Los nuevos gobiernos de izquierda repolitizaron "las políticas de desarrollo, las políticas exteriores y la cooperación e integración regional", que resultaron más heterodoxas y flexibles, diferentes a las del neoliberalismo (Caetano, López y Luján 2019).

En este nuevo espacio, países como Colombia optaron por firmar TLC, apuntar hacia la estabilidad macroeconómica, forjar políticas para la inversión extranjera, crear una política industrial, luchar contra la pobreza y a favor de la integración Sur-Norte, poniendo al margen diferencias ideológicas. Otros países como Ecuador adoptaron el modelo del socialismo del siglo XXI con una agenda amplia en lo social para crear capacidades internas y transitar hacia lo económico. Los primeros propiciaron accesos a los mercados estadounidense y europeo y se propusieron integrar la Alianza del Pacífico. Los otros países pusieron su atención en la región Asia-Pacífico y aumentaron sus exportaciones de bienes primarios, particularmente hacia China (Sanahuja 2016, 40-41).

Ese momento también debe ser entendido en el marco de la cooperación bilateral, regional y multilateral Sur-Sur (Ruiz 2018) y en medio de una coyuntura política internacional en la que se evidenció una disputa de liderazgo regional frente a un eventual nuevo orden global (Flemes y Wojczewski 2010). Estos y otros acontecimientos propiciaron iniciativas de liderazgos tanto de países emergentes cuanto de otros con menores capacidades. La política de poder en la región y las fuerzas ideológicas propiciaron reacciones y con ello la configuración de liderazgos de poderes secundarios (Flemes y Wojczewski 2010). De este modo, el entramado político y geoestratégico, a la luz de la globalización y la heterogeneidad manifestada en la región, legitimó el liderazgo ejercido por varios países, entre ellos Colombia y Ecuador (F. Rojas 2019; Garretón 2006).

Perfiles presidenciales colombianos

En el período de estudio, en Colombia intervinieron dos presidentes de la misma línea política, aunque con diferentes estilos de gobierno. Ambos mandatarios tenían herencia periodística y recorrido político, y se prepararon desde muy temprano en un entorno favorable para acceder a esa función. Álvaro Uribe fue calificado como un líder sociable, perfeccionista

e intelectual, mientras que a Juan Manuel Santos se lo percibió como un adalid racional. El primero se acercó a la población y sus problemas, y mantuvo la proximidad con Estados Unidos. El segundo diversificó sus relaciones nacionales e internacionales y enfatizó en sus amplios propósitos internacionales (Duarte y Pedraza 2018; De Araújo Filho y Rivas Otero 2020).

Estas diferencias, sumadas al análisis de sus comunicaciones discursivas, permiten entender el enfoque que cada uno dio a la cooperación Sur-Sur. A continuación se examinará el perfil de cada presidente, aunque se enfatizará en el liderazgo de Santos.

Álvaro Uribe (2002-2010)

Político carismático, de tendencia liberal, comunicativo, autoritario y muy sagaz durante su carrera para llegar a la presidencia. Abogado de profesión con especialización en Administración y Gerencia por la Universidad de Harvard y miembro asociado de la Universidad de Oxford (J. Hernández 2019). Pasó gran parte de su vida ocupando puestos públicos. Se desempeñó como alcalde, senador, gobernador, entre otros importantes cargos. Llegó a la presidencia en primera vuelta en 2002 de modo independiente y con gran popularidad, en un período en que el conflicto armado estaba en sus peores momentos. Fue contundente en su propuesta de mantener a raya a grupos paramilitares y guerrilleros, lo que más tarde se concretó en la Política de Seguridad Democrática (J. Hernández 2019).

También buscó acercamientos con distintos grupos armados, aunque solo logró un acuerdo con las Autodefensas Unidas de Colombia (Rueda y Osorio 2019). Para muchos, Uribe "ejerció un liderazgo presidencial personalista, un estilo de liderazgo transformacional o innovador, más habitual en contextos de crisis" (De Araújo Filho y Rivas Otero 2020, 196).

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

Juan Manuel Santos (2010-2018)

Economista y administrador de empresas por la Universidad de Kansas, con posgrados en Economía, Derecho Económico y Ciencia Política en Londres y en la Universidad de Harvard. De familia influyente y dueña de la empresa periodística El Tiempo. Ideológicamente, se identifica como un liberal de centro. Su vida política empezó como ministro de Comercio Exterior, de Hacienda y Crédito Público, y de Defensa Nacional (De Araújo Filho y Rivas Otero 2020; J. Hernández 2019).

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

Creó la Fundación Buen Gobierno desde donde se construyó una imagen presidenciable. Este centro de pensamiento político defendía prácticas de buen gobierno y la tesis de la tercera vía de Tony Blair, aplicada en Gran Bretaña, fundamentada en mantener distancia del estatismo y capitalismo. Trabajó estratégicamente adelantándose para conseguir acercamientos, acuerdos y acciones que luego materializó en el poder presidencial (*La Silla Vacía* 2020).

Desde un principio tuvo el objetivo de lograr un segundo mandato (2014-2018). Su mejor estrategia fue la continuidad para conseguir el acuerdo de paz de 2016 con las FARC y asegurar su implementación. Santos fue "de la internacionalización del conflicto armado a la internacionalización de la paz" (Galeano, Badillo y Rodríguez 2019, 67). Luego de más de cuatro años de negociación se firmó el acuerdo de paz final con las FARC. Fue uno de los mayores logros internos que se le atribuyen. Por ello fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 2016. Fue considerado como un presidente institucional e identificado por un estilo de liderazgo estratégico y transaccional (De Araújo Filho y Rivas Otero 2020, 201).

Los medios de comunicación jugaron un rol importante para consolidar el liderazgo asumido por Santos. Estos difundieron tanto la gestión

nacional como los retos, logros y postura internacional destacando el poder diplomático del presidente en el ejercicio de la gestión de su política exterior. El liderazgo adoptado por el presidente en este ámbito superó y complementó las acciones de la Cancillería, tomando en cuenta que la política exterior le corresponde al Estado (J. Hernández 2019; Galeano, Badillo y Rodríguez 2019).

Forjador de la cooperación Sur-Sur desde las capacidades acumuladas de su país, Santos no dudó en fortalecerla en su mandato. Sus ideales manifiestos de hacer de Colombia una nación próspera y más reconocida encontraron en dicha cooperación una forma de forjar relaciones iguales entre Estados. Para Santos "la cooperación es un 'sistema solidario de manos unidas' para caminar juntos hacia un mismo destino" (APC-Colombia 2012a, 15). El presidente le asignó una posición integradora a la cooperación internacional porque "complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental, y además nos posiciona como un actor internacional —de peso— que extiende sus manos para aportarle al progreso de otros" (APC-Colombia 2012a, 15).

Representación gubernamental de Colombia y su visión de mundo

La postura política y de gestión que mantuvo el gobierno de Colombia se fundamentó en un liderazgo estratégico político-público, transaccional, cooperativo y transformacional evocado desde un "nosotros". Se ejerció un poder blando en la sociedad nacional e internacional, cuyo mayor respaldo fue la firma del acuerdo de paz. Tal liderazgo se apoyó fuertemente en la oferta de cooperación Sur-Sur. Como antecedente, Colombia ya venía demostrando liderazgo en cooperación horizontal desde finales del siglo pasado (Uribe 2011). Al ser declarado *país pivote* organizó varios espacios y se benefició de mejores condiciones para sus mercados e intereses.

El presidencialismo ha estado presente en la vida política del Estado colombiano desde el siglo XIX; así se lo comprende en la Constitución de 1886 y también queda claro en la de 1991 (Pérez Caballero y Espinosa Torres 2020). Esta característica presidencialista ha influenciado en la política exterior del país y su agenda (Tickner 2007). La investigadora Paula Ruiz sostiene que con los presidentes Uribe y Santos se evidencia el "vínculo de la cooperación internacional con la política exterior y con el Poder

Ejecutivo" (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021). En el ejercicio de poder se observan rasgos apegados a "la personalización de las decisiones, la fragmentación de la política exterior, la existencia de diplomacias paralelas, la cercanía a los Estados Unidos", entre otros (Bonilla 2002, 22).

Para Ardila (2011, 95), la tónica de la política exterior colombiana es una "diplomacia presidencial y personalizada", caracterizada por estar vinculada al régimen presidencialista, aliada con Estados Unidos y carecer de una sola política estatal. Aunque el encargo de la política exterior le pertenece al Estado, por muchos años la toma de decisiones ha sido amoldada a los asuntos de interés del gobierno (Duarte 2015; Ruiz 2018). Durante los mandatos de Uribe y Santos, los presidentes y los ministros de Defensa han sido los mayores involucrados en el diseño y la implementación de la política exterior (Ardila 2011; Duarte 2015; Ruiz 2018). Por un lado, se llevó un proceso decisorio cerrado y, por otro, el Ejecutivo actuó abiertamente en política exterior (Ardila 2011). Este accionar se reflejó en el ámbito externo con "multiplicidad de proyecciones internacionales no […] sintonizadas" (Amaya 2017, 47).

El rol protagónico de Juan Manuel Santos en la política exterior se catalogó como una "diplomacia presidencial" o un "hiperpresidencialismo" por las atribuciones excesivas del presidente en la política exterior (Amaya 2002, 44-45; Malacalza 2020, 6). La Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 189, numeral 2, señala que el presidente de la república es el responsable de las relaciones internacionales (Asamblea Nacional Constituyente 1991). Sin embargo, no existe claridad para catalogar a la política exterior como presidencialista por la falta de estudios que expliquen "el desmesurado presidencialismo colombiano, el enanismo institucional de la Cancillería y el concomitante marginamiento de otros jugadores", refiriéndose a los órganos legislativo y judicial, partidos políticos, sector privado, academia y entes no gubernamentales (Amaya 2002, 44-45). Este accionar deja a la luz el manejo de la política exterior y el desempeño de la Cancillería como actor principal porque hasta inicios del reciente siglo esta "tuvo un bajo perfil y con poca participación del país en escenarios internacionales" (entrevista a Ricardo Melo, exservidor de la cooperación en DNP y exdirector de Acción social AP, marzo de 2020).

Varios líderes latinoamericanos usaron la cooperación Sur-Sur como uno de los recursos de política exterior. El empleo de la cooperación

Sur-Sur fue estratégico tanto a nivel político como técnico en las dos primeras décadas del siglo XXI. El giro en la agenda de cooperación que impulsó Santos fue contundente y tal cooperación se convirtió en una potente herramienta de política exterior (Santos 2012). El entonces presidente afirmó que Colombia no era novata en administrar cooperación y "goza[ba] de reconocimiento"; no solo recibía ayuda, sino que tenía "la posibilidad de ofrecer" (APC-Colombia 2012a, 16).

Durante más de cinco décadas el Estado colombiano fue conocido por los constantes enfrentamientos entre actores armados, la delincuencia organizada y el narcotráfico, por lo que se trató de dar otra cara al país. Se pasó de la acción de la fuerza pública para contrarrestar el conflicto armado a una búsqueda de la paz y una seguridad multidimensional que abordara otros temas (Garay y Ramírez 2018). La experiencia de Colombia en materia de negociaciones de paz y lucha contra el narcotráfico sirvió para presentar al país como una nación con capacidad y fuente de buenas prácticas en seguridad nacional e internacional.

En lo político, esta experticia de Colombia, resaltada por el gobierno de Santos, permitió que el país captara la atención en algunos foros y organismos internacionales mediante la difusión y oferta de buenas prácticas en seguridad y negociaciones de paz. Además, se trabajó en temas de: cuidado del medio ambiente, recursos naturales, biodiversidad, cambio climático, salud y educación.

Por ejemplo, en la Conferencia de Seguridad en Guatemala, en 2011, el país fue uno de los impulsores de la creación de una plataforma destinada a la cooperación Sur-Sur al servicio de México, Brasil y Chile para aprovechar sus experiencias en materia de seguridad, prevención de violencia, justicia penal, cooperación policial, rehabilitación, mecanismos alternativos de solución de conflictos y mecanismos de financiamiento. La plataforma se conformaría con un monto de USD 1300 millones, de los cuales 500 millones serían entregados por un organismo multilateral (BID 2011). La iniciativa de Colombia se dio en respuesta a la demanda de los gobiernos de Centroamérica y por conversaciones, en 2010, con México, junto con el cual se presentó frente a Estados Unidos para rechazar un posible intento de no apoyar enteramente sus luchas y pensar en una nueva política de drogas (Ramírez 2011).

En lo económico, Colombia incursionó en nuevos mercados que le otorgaran beneficios para el desarrollo de la economía nacional. En el tema

social, buscó liderar la implementación de los ODM/ODS, que se convirtió en eje transversal de la estrategia del país, que encabezó el cumplimiento de metas en salud y educación a nivel regional (Tassara 2013b).

Además, durante el mandato de Santos, Colombia asumió un "protagonismo y liderazgo regional y mundial en los debates" de cooperación Sur-Sur, con énfasis en "aquellos relativos a la eficacia de la ayuda" (Nivia 2013, 113). La política de Colombia en materia de cooperación Sur-Sur fue un referente para otros países; por ejemplo, Perú se interesó en la implementación del fondo que tiene Colombia para financiar proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur y triangular, y República Dominicana, Argentina y Chile se apropiaron de la experiencia del portafolio Saber hacer Colombia y del diseño de política de cooperación Sur-Sur (entrevistas a Paula Ruiz, mayo de 2021 y Fernando Nivia, febrero de 2022).

Mientras la Cancillería buscaba el sendero de la promoción del liderazgo en Norte y Sur, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) trabajaba en una caja de herramientas de cooperación Sur-Sur, que implicaba un "paso a paso de cómo hacer cooperación Sur-Sur y una matriz de valor agregado a la oferta de esa cooperación mediante convenios" (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de la Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

Para llegar hasta este punto, Colombia tuvo que hacer sacrificios y desarrollar estrategias para lograr el crecimiento y desarrollo del país (Tasara 2013). Además, el proceso de paz trazó la cancha e incentivó al gobierno a mirar y asumir otros temas más allá del conflicto armado, como el mejoramiento en niveles de pobreza, el desarrollo rural y sostenible, la educación y la productividad (Valdivieso 2016).

Aunque los problemas vinculados al conflicto armado interno persistieron (García 2015), para Borda (2014, 38) Colombia buscó relegarlos a un segundo plano para proyectar una imagen nueva, por lo que su "discurso y política internacional parecen desencajados y en tensión con la problemática interna del país". Otros problemas externos que rebasaron el derecho internacional en el pasado, como la definición limítrofe marítima entre Colombia y Nicaragua, quizás restaron una mayor percepción de liderazgo (Borda 2014).

En este sentido, la cooperación Sur-Sur sirvió a los intereses nacionales, regionales e internacionales de Colombia. Es preciso recordar que las relaciones internacionales del país al finalizar la primera década del

siglo XXI estuvieron marcadas por un resquebrajamiento de relaciones con los vecinos. En cuanto a la cooperación horizontal, bilateral y regional, Colombia cumplía un bajo perfil técnico-político. Incluso había un distanciamiento con los procesos de integración iniciados durante el gobierno anterior (Castro y González 2016).

Con el cambio de presidente, Colombia inició una intensa y diversificada agenda en la región y una decidida apertura internacional. La cooperación Sur-Sur fue reinventada para cumplir con sus propósitos. "Colombia tenía la necesidad de ejercer liderazgo regional, con énfasis en Centroamérica, el Caribe y en la CAN" (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de la Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

La intensa búsqueda para establecer relaciones armoniosas y cooperativas con países de la región estuvo acompañada por una gestión pública interna que le devolviera la calma a su población, sin descuidar el tema del comercio y la inversión extranjera. Una de las áreas que más le preocupó al gobierno colombiano fue la situación en las fronteras, por lo que trabajó con sus vecinos en proyectos sociales y productivos enmarcados en la cooperación Sur-Sur. Apoyar la agricultura como eje del desarrollo, garantizar la seguridad en las fronteras, implementar servicios e infraestructura para dinamizarlas, y redistribuir los ingresos por explotación de recursos naturales fueron los compromisos de Santos que servirían para su proyección internacional (Ramírez 2011). Además, Colombia trabajó en el cuidado del medio ambiente para mitigar los efectos del cambio climático.

La APC sostiene que para Colombia el año 2008 fue el inicio de trascendentales y sostenidas decisiones regionales. Ejemplo de ello fue la Estrategia de Cooperación con los Países de la Cuenca del Caribe y el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (APC-Colombia 2012a). El séptimo desafío de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2012-2014 señala el fortalecimiento de la oferta de cooperación Sur-Sur para Mesoamérica y la Cuenca del Caribe, que pasó de un millón de dólares anuales a unos ocho millones desde el 2012, en un esfuerzo por compartir experiencias (APC-Colombia 2012a, 15-17).

En su momento, Uribe "dio un giro a la cooperación internacional para llevar adelante su agenda de seguridad democrática" y a la política exterior (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021). Sin embargo, fue la administración de Santos la que impulsó la cooperación Sur-Sur al establecer alianzas

estratégicas colectivas y apuntar sólidamente hacia la oferta. Basta con echar una mirada a las diferentes acciones lideradas por el gobierno para posicionarse a nivel internacional, asumir un liderazgo y, sobre todo, reforzar la institucionalidad en cooperación Sur-Sur.

Si se observan datos de Colombia presentados en los informes de la SEGIB, la bonanza de la cooperación Sur-Sur se dio entre 2010 y 2015 (Nivia 2013). Durante la presentación de la APC, Santos (2012, 4) reconoció el liderazgo del país en materia de cooperación y la ampliación de la oferta. "Colombia se ha convertido en la nación que lidera alianzas para el desarrollo aportando nuestra experiencia con diálogo horizontal en la comunidad internacional".

El presidente aprovechó cada ocasión en la región para asumir un liderazgo en cooperación internacional. Tempranamente, su país incursionó en el Equipo de Tarea de cooperación Sur-Sur (2009), denominado (TT-CSS) y lo presidió en 2010 (OCDE 2010). Este grupo de trabajo es producto del Programa de Acción ACCRA. Reúne a países de renta media, particularmente, y a otros actores para diseñar políticas globales acordes con los principios de la eficacia de la ayuda y la cooperación Sur-Sur. Centró su atención en fortalecer plataformas regionales (África, Asia-Pacífico, América Latina, el Caribe y Banco Mundial) y desarrollar cooperación Sur-Sur.

El gobierno también trabajó en el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur patrocinado por SEGIB y destacó su participación suministrando información fielmente. Colombia fue uno de los aportantes al Programa con una contribución durante 2009-2011 de 890 000 euros (Rodríguez 2013). En 2010, fue anfitrión del Evento de Alto Nivel de Bogotá sobre cooperación Sur-Sur y Desarrollo de capacidades, donde se debatieron historias de experiencias de cooperación Sur-Sur de más de 130 países y organizaciones (Sotillo y Bendelac 2013). En 2011 también fue sede del IV Foro sobre Eficacia de la Ayuda en Busán en 2011, donde impulsó el Grupo de Tarea TT-SSC (Sanin-Betancourt 2010). Además, organizó el I Diálogo con los miembros del CIVETS-1 en 2012 (Nivia 2013).

En estos y otros casos, Colombia demostró su liderazgo en cooperación Sur-Sur. Asimismo, brindó sus buenos oficios para iniciar conversaciones en problemas regionales y nacionales. Por ejemplo, ofreció su solidaridad cuando se gestó un intento de golpe de Estado en Ecuador, el

30 de septiembre de 2011, y cuando falleció Néstor Kirchner, expresidente de Argentina. Así, Santos buscaba limar las asperezas con ambos países, que venían acumulándose desde el gobierno anterior.

Para 2015 Colombia ya había compartido acciones de cooperación Sur-Sur con más de 70 países del Sur. Estas acciones buscaban el desarrollo de varias naciones latinoamericanas y del Caribe, África y Asia. Lo hizo desplegando proyectos sociales y difundiendo políticas públicas exitosas. Colombia no solo facilitó el intercambio de experiencias y transferencia de conocimientos. Las usó como herramientas técnicas para promocionar y desarrollar nuevos lazos comerciales. Con aquellos países con los que estableció cooperación, identificó problemas similares y así compartió su experiencia para abordar esos problemas (Bergamaschi, García y Santacruz 2017; Presidencia de la República de Colombia 2015a).

En la figura 3.1 se muestran las áreas en las que Colombia ofreció cooperación Sur-Sur. Estas manifestaciones de ofertas permitieron que el país se apropiara de un liderazgo como oferente cooperante Sur-Sur con el fin de avanzar como sociedad hacia el Norte y el Sur y para el propio desarrollo de sus capacidades. A diferencia de otros países como Argentina y Cuba, que tenían especialización sectorial de cooperación Sur-Sur, Colombia se caracterizó por tener variadas acciones sectoriales de oferta en un alto número de países socios (Bergamaschi, García y Santacruz 2017; APC-Colombia 2015).

Primordialmente, Colombia se ganó y mantuvo un liderazgo en el tema de seguridad y derechos humanos en la región andina, lo que elevó su identidad como potencia regional secundaria (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021). Presentar al país como exportador de seguridad, según declaró su ministro de Defensa (2012), ha servido para compartir estrategias de seguridad en la región como oferente de seguridad. Además, a Colombia le interesaba que estos problemas no se extendieran a otras latitudes.

Figura 3.1. Áreas y componentes de la oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia (2012-2014)

Elaborada con base en ENCI (2012-2014).

El gobierno consideró que buscar acciones conjuntas con otros países de la región sería de mucha utilidad para la sociedad colombiana. Estimó que "la responsabilidad compartida era una acción clave para enfrentar y derrotar el problema mundial de las drogas ilícitas" (APC-Colombia 2012a, 52). Con ello trataba de que los países fueran capaces de combatir el narcotráfico desde varias aristas combinando la cooperación Sur-Sur y los fondos de AOD.

A lo largo del siglo XXI, la imagen de Colombia como país de conflicto atribuido a los problemas internos ha ido mermando (Borda 2014, 33; Tickner y Morales 2015a). El hecho de ser considerado un Estado frágil le sirvió para atraer cooperación, que fue aprovechada en pro del desarrollo pero, sobre todo, para combatir a la delincuencia organizada. Como parte de la estrategia por conquistar otros espacios y cumplir a pasos agigantados la agenda de política exterior, Santos utilizó como herramienta la cooperación Sur-Sur y alcanzó la fama de tener una experiencia exitosa en la materia.

Así Colombia empezó a recibir y atender un gran número de solicitudes para cooperar. Con la participación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los intercambios de información, desarrollo y uso de tecnologías mediante capacitaciones, pasantías y asesorías técnicas, que incluían tácticas en tierra, mar y aire fueron las especializaciones de la oferta (APC-Colombia 2012a; Tickner y Morales 2015b; Tickner 2016). Las necesidades de diversos países por resolver sus problemas fueron aprovechadas por Colombia para transferir conocimientos y experiencias mediante la cooperación Sur-Sur. Honduras, Guatemala, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Guinea Bissau, Cabo Verde, Gambia, Togo, Senegal y Ghana han sido socios receptores de su oferta de cooperación. En este último país incluso se abrió una embajada (Bergamaschi, García y Santacruz 2017).

Colombia también buscó difundir, mediante la oferta de cooperación Sur-Sur, sus políticas públicas con otros campos sociales y productivos; por ejemplo, promocionó el deporte en la región como un espacio para la inclusión social, los buenos hábitos y la vida saludable. Para diseminar su experiencia, aprovechó los grandes referentes que tenía en esta área. En particular, recibió a atletas internacionales para entrenarlos en su infraestructura. En educación, sacó provecho de su Sistema Nacional de

Acreditación para compartir experiencias en acreditación de programas de pregrado y posgrados.

Además, a través de su red Enredele ofreció cursos de español como lengua extranjera y formación continua para apoyar a docentes de la cuenca del Caribe. En lo productivo, Colombia contaba con experticia en programas público-privados, que facilitaron el clima de negocios. En este campo se dieron varias iniciativas de cooperación para apoyar a micro, pequeñas y medianas empresas y formación para el trabajo. Lo propio pasó con la oferta de cooperación en recuperación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos naturales y ambiente, tema que interesaba a varios países de la región y, en general, del mundo (APC-Colombia 2012a).

La coyuntura que vivió Colombia y la región hizo de la cooperación "un recurso para adelantar iniciativas de justicia transicional y preparar un inminente escenario postconflicto" (Bergamaschi, García y Santacruz 2017, 353). En este punto se hizo necesario que el país preparara un plan de acción específico para atender a las poblaciones afectadas durante varias décadas. Era hora de priorizar la atención a las víctimas alrededor del conflicto, proveerles de espacios, condiciones y servicios adecuados para que retomaran sus actividades y volvieran a vivir dignamente.

Con los recursos recibidos de la cooperación Norte-Sur, triangular y Sur-Sur se consolidó un programa de justicia transicional para la reparación integral, la inserción social y laboral, y para generar proyectos productivos en reemplazo de las actividades ilícitas (Bergamaschi, García y Santacruz 2017; Mouly 2022). Estos asuntos estuvieron considerados en la Hoja de Ruta 2015-2018 que priorizaba como áreas temáticas la construcción de paz, el desarrollo rural sostenible y la conservación y sostenibilidad ambiental (Presidencia de la República de Colombia 2015a).

El cúmulo de experiencias fue impulsando de a poco y sostenidamente el liderazgo para una activa proyección regional e internacional (Bergamaschi, García y Santacruz 2017). La cooperación tradicional recibida fue determinante para el desarrollo interno y acumular lecciones aprendidas, mientras que la cooperación Sur-Sur permitió forjar un liderazgo transfiriendo conocimiento y experticia, y finalmente afirmar la proyección de Colombia para conseguir un posicionamiento internacional (Presidencia de la República de Colombia, APC-Colombia y DNP 2012).

Colombia también se preocupó por los asuntos de desarrollo de los países del Caribe. Por ejemplo, cuando fungió como miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2011-2012) abogó por el desarrollo de Haití (Borda y Castillo 2011). En la reunión de ACCRA, manifestó su intención de coordinar la ayuda en Haití a través de una estrategia para mejorar los niveles de desarrollo (entrevista a Ricardo Melo, exservidor cooperación en DNP y exdirector Acción Social AP, marzo de 2020). Dio otro paso importante con Jamaica al llegar a decisiones relativas a zonas limítrofes, que permitieron zanjar un conflicto que los dos países venían arrastrando desde 1993. Al inicio de la segunda década del siglo XXI, se instrumentalizó la cooperación Sur-Sur con la exploración petrolera en la zona compartida por ambos países y la exportación de gas de Colombia a Jamaica (Ramírez 2011).

Por su parte, el nexo construido en los últimos tiempos con Estados Unidos era fuerte. Sus vínculos beneficiaban a ambas partes. Durante el gobierno de Santos, Colombia amplió sus relaciones de amistad y su colaboración con esta potencia. También buscó tomar cierta distancia de Estados Unidos, sin que ello repercutiera en sus buenas relaciones con el país. Colombia se manejó estratégicamente pasando de un papel sumiso y obediente de la potencia a uno de aliado estratégico más independiente (Amaya 2017). Según Ardila (2018) esa autonomía fue más notoria en la segunda década del siglo XXI, en medio de variaciones políticas en la región. El momento fue oportuno porque Estados Unidos había dejado de prestar atención a la región, pero contaba con la fidelidad política y securitaria de Colombia.

También se buscó establecer relaciones comerciales con países de Asia como estrategia de expansión hacia más mercados. Colombia trató de ser líder en la región y, a su vez, no quedarse atrás en las tendencias mundiales. Aunque su experiencia en otros continentes (Asia y África) era embrionaria, no le restó confianza por asumirla como reto (García 2011).

En cuanto al discurso a nombre del Estado la cooperación Sur-Sur fue un elemento decisivo en el liderazgo asumido por Colombia. Por un lado, se adaptó para diversificar las acciones y proyectos de cooperación. Esto le permitió ganar reputación en la región y le dio la posibilidad de aprovechar las transferencias de capacidades. Por otro lado, permitió que el país se proyectara hacia el Norte, fuese sólido en la búsqueda de

confianza en organismos y países desarrollados para ser aceptado y granjearse simpatías y reputación, sin dejar de seguir obteniendo cooperación para su desarrollo.

Como se ha mencionado, aunque el gobierno de Santos exteriorizó la misma línea política de su antecesor, introdujo innovaciones en cuanto a la manera de concebir el desarrollo del país y sus relaciones internacionales. Los modelos de desarrollo económico impulsados por Uribe y Santos ejercieron significativa influencia en los estilos de liderazgo de estos presidentes (De Araújo Filho y Rivas Otero 2020).

El discurso de Uribe se vinculó más con la cercanía con su pueblo y sus intereses, y, en el plano externo, su proximidad con Estados Unidos: "una nación que quiere y necesita de la comunidad internacional como contribución esencial para la paz, el desarrollo y la igualdad" (Uribe 2006, 5). La elocuencia y la oratoria fueron sus mejores aliadas. Sus palabras mezclaban efectivamente sus roles de padre y político: "Yo […] padre de familia e integrante de ese 50 por ciento de las familias colombianas que han sido víctimas […] me solidarizo […] y me veo en la obligación…" (5). Ello le permitía contar con mayor liderazgo. Uribe insistió en la seguridad como eje fundamental para el desarrollo del país. Según él, "seguridad, inversión y crecimiento aportan el recurso con el cual la solidaridad y el debate democrático hacen posible la equidad" (5). Combinó estas tres consignas en sus intervenciones: confianza inversionista, cohesión social y seguridad democrática para proteger a todos los colombianos y "construir una nación en armonía, con rectitud, próspera y justa" (5).

Por su parte, el discurso de Santos fue más cauto y se fundamentó en la unidad nacional, conducente a la paz y unión del país. Afirmó que daría la misma prioridad a luchar contra la pobreza que a los temas de seguridad. Mientras tanto, en lo externo declaró: "Queremos vivir en paz con todos nuestros vecinos […] los respetaremos para que nos respeten" (Santos 2010, 6). En su discurso siempre estuvo presente la idea de una solución pacífica al conflicto armado interno, lo que tenía acogida entre la población durante su primer mandato y lo hizo ganarse el respeto de muchos. Sus primeras palabras, cargadas de ideología liberal, durante las dos posesiones (2010 y 2014), fueron optimistas y determinantes: "¡Le llegó la hora a Colombia!, ¡Gracias, Dios! ¡Gracias, Colombia!".

Cautelosamente convirtió sus motivaciones en propósitos de todos para construir "la Colombia que todos soñamos" (7). Fue calificado como

un gobernante pragmático y calculador con un discurso que recurría a los aspectos técnicos y, algunas veces, algo controversial (J. Hernández 2019, 41-44). Innegablemente, lo más característico de sus alocuciones fue su deseo de poner fin al conflicto armado y luchar contra el narcotráfico para transitar a la construcción de una paz duradera que trascendiera lo local, nacional e internacional. Manifestó que su gobierno defendería a quienes se acogieran a la legalidad, pero combatiría a los demás grupos armados ilegales "sin tregua ni cuartel" (Santos 2010, 7). Además, vinculó la paz con la reducción de las grandes desigualdades socioeconómicas en el país. Enfáticamente, expresó: "Esta visión —Colombia en paz, con equidad y educada— es sencilla de recordar, ardua de lograr y profunda en su significado […] Una paz total no es posible si no hay equidad" (7).

Otro punto de análisis es la visión del mundo de Santos, que estuvo inducida desde un Estado abierto al neoliberalismo, a favor del libre mercado, a la inversión, a la internacionalización de la economía, a su cercanía con el mundo desarrollado y al desarrollo productivo. Desde esta perspectiva proyectó "lo que es y debería ser América Latina" (entrevista a Javier Surasky, profesor-investigador y coordinador de Área de América Latina y el Caribe CEPEI, febrero de 2022). No descuidó el desarrollo social de su país, sobre todo de las poblaciones menos favorecidas y de las víctimas del conflicto armado, aunque las políticas en ese sentido fueron insuficientes (Borda 2014; García 2022; Ramírez 2011; Santos 2012). Para ello aportó significativamente la cooperación internacional (Agudelo y Rodríguez 2016).

La firma, en 2005, de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (OCDE 2005) le dio al gobierno una oportunidad para apuntalar liderazgo ante los cooperantes internacionales (Bergamaschi, García y Santacruz 2017). Una muestra del liderazgo asumido por Colombia en materia de cooperación, en particular Sur-Sur, es haber adoptado tempranamente la Declaración de París y haberla insertado en sus planes y agendas.

Para entender esta apropiación en la cooperación internacional (Bergamaschi, García y Santacruz 2017), que también le sirvió al liderazgo político colombiano, hay que reconocer que el país se inmiscuyó en la preparación del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de ACCRA 2008 (Uribe 2009), participando en el Grupo de Trabajo sobre

Eficacia de Ayuda al Desarrollo del CAD-OCDE. En la OCDE, en el 2009, mostró su liderazgo en el grupo de tarea sobre cooperación Sur-Sur realizado en Indonesia, iniciativa impulsada por Colombia y Egipto (Tassara 2013a). En el 2010, Colombia fue invitada a la conferencia preparatoria de la Cumbre del G-20 sobre crecimiento y desarrollo.

Otra muestra de su liderazgo fue el papel protagónico que asumió al pedir a Estados Unidos el levantamiento del embargo a Cuba. Su postura fue benevolente al abordar el conflicto con otro enfoque y pedir que se tendieran puentes políticos para superar diferencias. Colombia exhortó para que Cuba fuera parte de los espacios que unen al continente como lo son las reuniones denominadas Cumbres de las Américas. "Otra Cumbre sin Cuba sería inaceptable" declaró Santos ante 30 presidentes de América, incluido Barak Obama (RFI 2012).

La visibilización de Colombia alrededor del mundo puso de manifiesto que la política exterior en el período de Santos fue más estratégica que durante la etapa uribista. Este presidente mantuvo buenas relaciones vecinales y con todos los países de la región, así como con los organismos de integración. Al mismo tiempo, tendió varios puentes hacia la diversificación de sus intereses y temas para mejorar su reputación y estimular su agenda internacional (Bergamaschi, García y Santacruz 2016).

Su proyección de mirar al Norte se manifestó de varias formas. Una de ellas fue realizar visitas a 12 países, entre ellos España, Francia y Alemania, haciendo cabildeo para ingresar a la OCDE (Santos 2010; Ramírez 2011, 80). Santos ratificó sus intenciones en su discurso ante la Asamblea de la ONU, donde expresó el deseo de que su país integrara el Consejo de Seguridad. Su propuesta fue dada en nombre de la región para defender la paz y la seguridad (Borda 2014, 33). Santos planteó que Colombia se convirtiera en un puente de comunicación entre los países desarrollados y la región.

Además, la gira de 2010 tenía los propósitos de insertarse en otros organismos de utilidad, atraer inversiones y abrirse al turismo. Más tarde, en 2015, la Unión Europea anunció su apoyo para crear un fondo fiduciario con el fin de financiar un acuerdo de paz que se concretó en diciembre de 2016. El Banco Mundial mostró un compromiso similar al crear un fondo multidonantes con el mismo propósito (Valdivieso 2016; Sotillo y Bendelac 2013).

Santos hizo lo propio en la región en búsqueda de compromisos; la cooperación Sur-Sur tuvo un papel relevante. Se reunió con los presidentes de Chile, Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, México y Haití. Estas relaciones con sus vecinos revelan que Colombia quiso mantener su autonomía para continuar avanzando hacia el Norte. Mientras tanto, la histórica relación con Estados Unidos pasó a acercarse a una sociedad estratégica (Ramírez 2011).

Con Ecuador y Venezuela Santos buscó superar los impases y acercarse con gestos y acciones. Fue la prioridad en su agenda para ganarse simpatías en la subregión. Rápidamente, el presidente activó la diplomacia para buscar entendimientos fructíferos con esos dos países. Esto propició que su homólogo ecuatoriano incentivara la creación de las condiciones favorables para convencer a las FARC de sentarse en una mesa de negociaciones (Valdivieso 2016).

Santos hizo lo propio con Brasil, país con el cual se habían resquebrajado las buenas relaciones desde el 2008, a raíz del ingreso de bases militares estadounidenses en tierras colombianas. Santos se reunió con los representantes de esta potencia regional luego de su posesión. No podía perder mercados y comercio que en años anteriores habían sido de mucha relevancia para su país. Aprovechó la ocasión para pedir asesoría a Brasil en la lucha contra la pobreza. Algo parecido aconteció con Argentina, nación con la que se renovaron los vínculos. La armonía alcanzada en las relaciones con varios países permitió que Colombia contara con el voto de muchos de ellos para asumir la representación de la región en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2011-2012 (Ramírez 2011).

El gobierno fue encontrando oportunidades de cooperación para las partes. Santos destacó las bondades de la región, sabiendo de antemano que Colombia tenía grandes reservas naturales por su extensión y ubicación. En sus palabras, "el mundo tiene sus ojos sobre nosotros […] ahora nos corresponde abrir los nuestros, superar cualquier diferencia que persista y pensar en grande" (Santos 2010b).

Perfil presidencial ecuatoriano

El pueblo ecuatoriano, que en los últimos años del siglo XX había pasado por períodos de gobiernos inconclusos, varios de ellos con problemas de

corrupción, estaba ávido de encontrar estabilidad en la democracia a nivel político, económico y social. En el ámbito externo, Ecuador, además de ser un país pequeño, con menor desarrollo, era considerado por sus vecinos como un Estado con problemas e inestabilidad democrática. Desde 1996 hasta 2007 ningún presidente electo democráticamente había logrado terminar su mandato. El ascenso del gobierno progresista de Rafael Correa fue una muestra de los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad, basadas en una democracia participativa como respuesta a las crisis políticas de finales del siglo XX (Emerson 2018).

Al llegar al poder en el 2007, Correa planteó un innovador discurso para la sociedad en general y de lucha frontal contra la corrupción, la "partidocracia" y los grupos de la élite económica y política. Se encargó de desgastar a los tradicionales partidos políticos y al neoliberalismo, modelo que, según él, hacía daño a Ecuador y a la región (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011; Ortiz 2013; Ojeda y Muñoz 2019). Condujo al país a promulgar una nueva Constitución en la que el ser humano fuera el eje para sendos cambios sociales, medioambientales, económicos, productivos, estructurales, internacionales, entre otros. La cooperación Sur-Sur se planteó en este documento oficial por primera vez.

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

En 2003, Correa inició su carrera política al ser nombrado ministro de Finanzas y Economía. En esta cartera hizo cambios que denotaban una forma diferente de pensar la economía del país. Durante los tres meses que estuvo a cargo de esta cartera de Estado, realizó movimientos a favor de lo social, incentivó la circulación de las finanzas para que fluyera la economía en la población y logró reducir el pago de la deuda pública. En vez de destinar 70 % de fondos petroleros (FEIREPS-CEREPS) previstos para ello, redujo este monto al 30 %. Esta reducción permitió una mayor inversión social y productiva. Su proyección como líder había despegado. En la ciudadanía se empezaba a formar una imagen de un certero

cambio. Creció la idea de que el país podía tener mejores días en manos de un mandatario comprometido con las cuestiones sociales y productivas de su población (Jaramillo y Tibocha 2008).

Desde un principio, y aun al terminar su mandato, Rafael Correa tenía una importante aprobación nacional y se encontraba entre los líderes mejor calificados en períodos democráticos. Su personalidad carismática y su perfil intelectual de catedrático e investigador fueron algunas de sus características más destacadas. En lo que respecta a su apariencia física impuso su propio estilo de vestimenta que iba acorde al buen vivir y lo acompañó durante toda su gestión. El diseño de sus camisas incluía bordados multicolores que denotaban vida, color, naturaleza, raíces indígenas y respeto a la Pachamama (madre tierra) (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011).

En lo político fue una nueva figura pública, estadista, contrincante, con facilidad de palabra y una nueva propuesta a la que bautizó como revolución ciudadana del siglo XXI, su banderín de lucha. Desde el principio impuso su propio estilo, tanto en lo discursivo como en su gestión (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011). En comunicaciones orales utilizó calificativos para definir su propuesta y contraponerla a las de gobernantes anteriores. Los usó reiterativamente para explicar sus acciones, tal como hace un gran divulgador o docente. Llegó a la clase más pobre con su lenguaje sencillo y convincente. Pero su discurso no convenció a sus críticos. Varios de ellos pertenecían a grupos de poder como políticos, empresarios, banqueros y medios de comunicación, que consideraban que la propuesta de Correa iba en contra de sus intereses (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011).

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

Para Linley Barragán, la transformación de Estado, la nueva visión del servicio público y el crecimiento económico fueron la carta de

presentación de Correa para obtener buena reputación como líder y favorecer la imagen del país. "El liderazgo del presidente Correa fue lo que fortaleció la oferta de cooperación Sur-Sur" en la región (entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, noviembre de 2019).

Representación gubernamental de Ecuador y su visión de mundo

La postura política y de gestión que mantuvo el Gobierno del Ecuador se enfocó en un liderazgo estratégico político-público, técnico y transformacional evocado desde un "nosotros", ejerciendo un poder blando en la sociedad nacional y regional, cuyo mayor respaldo fue la gestión pública amparada en el buen vivir como innovación en el desarrollo. Cabe destacar que el ejercicio del liderazgo se apoyó fuertemente en la oferta de cooperación Sur-Sur.

El presidencialismo en Ecuador se fortaleció en el período del análisis con la elaboración de una nueva carta magna impulsada por Correa (entrevista a Javier Surasky, profesor-investigador y coordinador de Área de América Latina y el Caribe CEPEI, febrero de 2022). Con la entrada en vigor de la nueva Constitución se atribuyeron capacidades administrativas al Ejecutivo para influir en la planificación económica, el presupuesto, la política monetaria, los sectores estratégicos y la modernización de la justicia. También se facultó al gobierno para legislar por decreto, convocar a consultas populares, vetar leyes y ser reelegido (Constitución de la República de Ecuador 2008). La mayor gobernabilidad, el estado de derecho, la centralidad de la gestión del gobierno y la promesa de soberanía favorecieron a la cooperación Sur-Sur, por ejemplo, con la decisión de crear una institucionalidad.

Hubo un hiperpresidencialismo con un Estado poderoso de grandes éxitos sociales (entrevistas a Sebastián Yerovi, agosto 2019; Javier Surasky, febrero 2022). Este período se caracterizó por "el elevado perfil gubernamental y centralizador" (Prado-Lallande 2020a, 72). El nuevo régimen buscó hacer frente a la crisis de partidos políticos y el desgaste de figuras políticas tradicionales. Rafael Correa, un *outsider*, desafió toda una estructura institucional pública e ideológica obsoleta al ser electo

presidente con el apoyo de un nuevo movimiento: Patria Altiva i Soberana (Niño, Niño y Páez 2016).

Para Ecuador el nuevo siglo también fue importante en lo que respecta a la cooperación Sur-Sur. A diferencia de Colombia, Ecuador no había sido oferente antes de la llegada del gobierno de Correa. Esta nueva modalidad se dio durante el período de estudio como parte del giro que el presidente de turno quiso dar a la política exterior del país. "La estrategia política fue utilizar la oferta de cooperación Sur-Sur para brillar". Fue como la "cereza del pastel" (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

Con visibles resultados de gestión pública, otros países de la región comenzaron a interesarse por acoger las experiencias ecuatorianas y adaptarlas a sus realidades. Entonces, Ecuador aprovechó la transferencia mediante la cooperación Sur-Sur y entendió que se encontraba ante otra realidad de gestión de su cooperación internacional. La cooperación tradicional no le ofrecía intercambiar sus experiencias, pero la cooperación Sur-Sur, además de permitirlo, incentivaba a que las partes actuaran entre iguales y sin condicionamientos (entrevistas a Sebastián Yerovi, agosto de 2019 y Paola Mera, octubre de 2019).

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

Lo ofrecido por Correa a la cabeza del Estado era distinto. Promovió sus ideales y convicciones bajo el lema de que se vivía un "cambio de época", no solamente una "época de cambios" (Gaudichaud, Webber y Modonesi 2019, 182). Su postura a favor de la integración de los pueblos latinoamericanos buscó consolidar un bloque regional que defendiera los intereses del conjunto de países teniendo una voz representativa, en vez de que cada uno actuara por separado. Desde su análisis, el Estado ecuatoriano actuó a favor de las tendencias del momento en la región. Defendió los temas sociales, la integración regional, la soberanía y la equidad.

Por ello, la cooperación Sur-Sur fue el eje común de su propuesta integracionista. Se convirtió en la "ventana para mostrar la alta inversión social del Gobierno" (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

La presencia del Estado ecuatoriano se hizo notar y tomó una postura de acuerdo con su modelo de desarrollo, que ya daba resultados. En lo externo, su notoriedad se respaldó en palabras que iban a tono con lo actuado y gustaban a sus seguidores. La frase "socialismo del siglo XXI" fue una de las acogidas por Correa en desmedro del neoliberalismo, aquí usado como "recurso retórico del siglo XXI para referirse a las ambiciones de los gobiernos conservadores o de derecha" (entrevista a Adrián Bonilla, experto en relaciones internacionales; profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador; y exsecretario de Educación Superior SENESCYT, enero de 2020).

Mantuvo una férrea posición en temas externos como defender la soberanía y promovió la integración regional. Rechazó la base militar estadounidense de Manta y criticó la llamada "larga y triste noche neoliberal" (Correa 2014, 6; Albán 2011, 68). Ecuador no renovó el convenio de concesión de la base militar de Manta (1999-2009) a Estados Unidos por considerarla como la mayor afectación a la soberanía del país según el art. 5 de la Constitución (2008). Esto provocó roces diplomáticos con la potencia mundial. La base fue el Puesto de Operaciones Avanzadas en Manta (FOL por sus siglas en inglés) para controlar y rastrear aeronaves dedicadas a actividades asociadas al narcotráfico (Quiliconi y Rivera 2018; Rivera 2011; Ayllón 2014b).

En temas internos, su postura se fundamentó en contrarrestar grupos de la llamada "partidocracia" —término que utilizó para calificar a la antigua política ecuatoriana— o a las prácticas de los partidos políticos tradicionales. También fue crítico de los medios de comunicación masivos y buscó cambios radicales en la gestión pública, rechazando sueldos dorados y prebendas de la burocracia en medio de una deteriorada infraestructura pública. Además, renegoció la deuda, entre otras acciones que denotaban sus esfuerzos por romper con los regímenes anteriores bajo los lemas "¡La patria ya es de todos!" y "¡A esta revolución no la para nadie!" (Albán 2011, 69). Sus ofertas hechas realidad sintonizaron con las necesidades de la población más vulnerable, al devolverles la confianza. Los más pobres

vieron en el nuevo gobierno una esperanza de cambio, no así las élites de poder.

El activo rol político de Ecuador fue importante no solo para la integración regional, sino también para las relaciones exteriores del país en general. Correa buscó diversificar las relaciones bilaterales, especialmente con sus homólogos de la región. Según Sebastián Yerovi, la participación de Correa fue trascendental; fue respetado por ser forjador de los derechos humanos fundamentales y de la participación ciudadana, y ganó espacios internacionales por su prestigio político y tecnocrático, por lo que Ecuador terminó liderando foros o presidencias sectoriales internacionales (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano agosto de 2019). Sin embargo, fue un "liderazgo basado en ideologías y no en pragmatismo" y aunque en CELAC y UNASUR Ecuador tuvo un papel relevante políticamente hablando, no pudo dejar una base económica fuerte que se mantuviera en el tiempo (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

Como parte de la política exterior ecuatoriana se estrecharon vínculos con países amigos, en el contexto de la integración regional, para unir esfuerzos en la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, durante la presidencia *pro tempore* de Ecuador en la UNASUR se propuso crear un fondo de USD 100 millones, junto con Colombia, Perú y Paraguay, para reconstruir Haití. Este dinero sería transferido al gobierno de ese país para su gestión como práctica soberana (Ministerio de Defensa Nacional 2014). En este contexto, Ecuador mantuvo una posición crítica frente a la ayuda ofrecida a Haití desde el Sur y el Norte.

Correa afirmó: "Queremos inaugurar una nueva forma de cooperación Sur-Sur. La cooperación Norte-Sur es asistencialista y masiva al momento de la desgracia, pero luego se olvidan" (BBC News 2010). Recalcó que la cooperación Sur-Sur ofrecida por Ecuador y otros países de la región era solidaria y sin condiciones (BBC News 2010). Correa quería "visibilizar a Haití en la región y que no quedara rezagado de las dinámicas de relacionamiento entre países y del sistema regional". Este es un ejemplo de cuando Ecuador actuó por solidaridad ya que trataba de que todos los países de la región participaran. Igual posición mantuvo Correa con respecto a la participación de Cuba en la OEA (entrevista a Carolina Costa, exservidora

de la Dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019).

Durante su paso por la presidencia *pro tempore* de UNASUR (2009-2010), la intervención de Ecuador fue oportuna para crear la estructura institucional del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas (2011), constituido por los ministros de esa área y los directores de los bancos centrales de los Estados miembros. También respaldó al Consejo Sudamericano para la Lucha contra el Narcotráfico, que sí mostró resultados. La contribución de Ecuador para este repunte en la integración sudamericana fue decisiva porque su gobernante se comprometió y tuvo protagonismo (Morales 2015). Como impulsor de la integración regional, el país incursionó en temas emblemáticos como cuidado de los recursos naturales, medio ambiente y cambio climático, promocionando el proyecto ITT-Yasuní.

Durante los tres períodos consecutivos de Rafael Correa (2007-2017) la imagen internacional de Ecuador se caracterizó por mantener una postura soberana y crítica. En palabras del presidente: "Nos reconocemos como un Estado que se relaciona en igualdad de condiciones con cualquier otro Estado del mundo. Nunca más el Ecuador se subyugará a otros países, o poderes económicos extranjeros" (Correa 2009b, 79). El mandatario se refería no solo a los poderes hegemónicos, sino también a los organismos multilaterales. "El Ecuador condena cualquier forma de intervención o injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados" (79).

El país mantuvo una radical oposición al neoliberalismo y una fuerte crítica al desempeño de los organismos multilaterales: FMI, BM, BID, OEA y otros. Uno de los países más censurados por sus prácticas neoliberales y su forma de lucha contra el narcotráfico fue Estados Unidos. Pero las relaciones comerciales con la potencia continuaron vigentes, tomando en consideración que era uno de los principales socios comerciales de Ecuador. Mientras tanto, la postura de Ecuador con la Unión Europea fue menos crítica y al final se dio un acuerdo comercial entre ambos (Quiliconi y Rivera 2019).

El liderazgo para impulsar la construcción de una región más sólida permitió que Ecuador asumiera tres presidencias *pro tempore* en bloques regionales. La primera fue en la UNASUR, entre 2009 y 2010; la segunda fue en CELAC, en 2015, y la tercera fue en G77+China, en enero de 2017. Estos mandatos fueron el resultado de una apuesta por la oferta

de cooperación Sur-Sur asumida por el liderazgo de Correa (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011; Ortiz 2013).

En este período el discurso en nombre del Estado ecuatoriano se caracterizó por posicionar las bondades del modelo de inclusión social del buen vivir con base en el socialismo del siglo XXI y la integración regional. Correa fue enfático en señalar que la situación del país se debía, en parte, a la aplicación de prácticas apegadas a las recetas del consenso de Washington, que habían aumentado la pobreza (Emerson 2018). Estaba convencido de los resultados negativos del neoliberalismo impulsado por grupos de poder de la élite y de la reducción del Estado frente a la situación económica y social (Correa 2009a). Su propuesta de cambio pretendía renovar esos patrones para resolver los problemas de pobreza y desigualdad socioeconómica (Freidenberg 2014).

Para concretar sus ideales, lo primero que hizo Correa fue proponer una asamblea constituyente para contar con una nueva carta magna en armonía con el buen vivir que reemplazara a la de 1998. Lo siguiente fue un significativo cambio en el presupuesto general del Estado. Otorgó mayores recursos a las áreas sociales de educación y salud. Así se buscaba redistribuir la riqueza entre los ecuatorianos. En el plano internacional, su discurso posneoliberal se enfocó en defender la soberanía del Estado y destacando la solidaridad que debía existir en la región. Para ello propuso la integración subregional y regional. Poco después plantearía la tesis de que la región debía actuar en conjunto con una voz que representara a los países.

El discurso, caracterizado por su populismo y sus explicaciones técnicas, fue diferente a los tradicionales. Una de las destrezas que ayudó al presidente Correa fue su carisma. Además, le fue útil la práctica académica como orador, pues le permitió explicar los problemas más serios en un lenguaje que el pueblo podía comprender. Fue convincente en sus intervenciones discursivas y logró una aceptación significativa porque sus mensajes estaban dirigidos "en primer lugar al pueblo soberano […] los mandatarios somos tan solo los primeros servidores" (Correa 2009a, 1-2). Incentivó el diálogo ciudadano y dotó a la población de herramientas para cultivar sus competencias y conducir el camino del desarrollo del buen vivir (SENPLADES 2010a). Todo esto logró ser difundido nacional e internacionalmente, al menos en los primeros años de sus mandatos.

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

Como ya se mencionó, la voz del Estado ecuatoriano fue escuchada en el concierto regional. La oferta de cooperación Sur-Sur era el eje articulador para vincular iniciativas que llevaran a los países a un mayor acercamiento y a fortalecer el desarrollo nacional pensado desde las propias necesidades y realidades de cada Estado. A los países del Caribe esta oferta les devolvió el interés y la autoestima como naciones, y les incentivó a integrarse e intervenir en las decisiones en el seno de los bloques regionales.

Como presidente de Ecuador, Correa trató de contribuir a una región más unida, homogénea e igualitaria. Su liderazgo se enfocó en agrupar a la región y lograr el reconocimiento de Ecuador en el Norte como un país con una postura determinante y nueva. Pretendió que cada uno de los países de la región se desarrollara y se trabajara en las grandes brechas sociales, económicas y culturales existentes (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

La imagen presidencial de Correa fue cuidadosamente estudiada y acompañada de audiencia mediática. Su discurso fue definido de forma estratégica. Atraía a sus seguidores y molestaba a sus contrincantes. Cada uno de sus discursos contaba con al menos una frase que se hacía célebre para atacar y calificar a sus detractores: "pelucón, partidocracia, vendepatria". También apuntaló reiterativamente su discurso con frases motivantes a favor de la "patria nueva", "mi patria morena", la equidad

social, la integración regional, el combate a la pobreza, la importancia del conocimiento y la gestión pública… todo ello conducía a un renovado país.

Correa tenía al menos tres tipos de discursos que se adaptaban a la ocasión y el auditorio. El uno era relajado, popular, instigador y, al mismo tiempo, muy explicativo, que estaba destinado para su comunicación semanal con el pueblo. El segundo, de tipo ejecutivo y estadista, era utilizado para dirigirse formalmente a la Asamblea Nacional, a los medios de comunicación o en eventos. El tercero, el más novedoso, fue utilizado en las diferentes actuaciones internacionales de Ecuador y despertaba el interés de su audiencia (Albán 2011). Cada uno de estos discursos le daban a Correa una imagen de buena presencia por ser llamativo, conocedor, académico, reflexivo, crítico y hasta imponente. Esta forma de gobernar con su ideología de izquierda, discurso y locución era lo que molestaba a la élite ecuatoriana. De Sousa Santos (2021, s. f.) señala que Correa fue el mayor líder de la tendencia de izquierda en defender el "proyecto soberanista […] centrado en la redistribución social pero conservador en derechos reproductivos de la mujer".

En lo referente a la visión del mundo, Correa tenía la idea de transformar su país (Correa 2014). Su formación como doctor en Economía le permitió acceder al mundo académico. Desarrolló su análisis desde las aulas universitarias y más tarde lo plasmaría en sus funciones como presidente. A su experiencia como académico, investigador y consultor se sumaban sus convicciones religiosas y de valores (Ortiz 2013). Sus creencias católicas y su vocación social le permitieron conocer otros aspectos de la vida de la población sumida en la pobreza. Desde muy temprano se unió a causas sociales, gracias a las que pudo palpar varios aspectos socioeconómicos producto de la desigualdad en Ecuador. Estas vivencias fueron moldeando su carácter y convicción política, a la vez que se empezaba a construir su imagen política (Jaramillo y Tibocha 2008; Albán 2011; Ortiz 2013).

Un estudio realizado al empezar la segunda década del siglo XXI sobre la situación del país señala que la sociedad ecuatoriana sentía, en su mayoría, optimismo por un mejor futuro para América Latina (Zepeda y Verdesoto 2011). Por ello, la propuesta de Rafael Correa caló hondo al menos durante los primeros años de su mandato.

La idea del presidente para la subregión era que UNASUR se convirtiera en un espacio de encuentro para el diálogo y la diversificación de sus integrantes. Ecuador también afianzaría su posición autónoma como nación (Morales 2015). Su convicción era que el ser humano debía estar por encima de lo económico, no lo contrario (Correa 2014). Alcanzar soberanía (alimentaria, agrícola…) fue su propósito según se desprende de la Constitución política y las normativas derivadas (Constitución de la República de Ecuador 2008).

Por ello, al llegar a la primera magistratura en enero de 2007, Correa hizo de su proyecto social y de desarrollo su bandera e insignia política para difundirlo fuera del país. Ecuador tuvo participación en lo internacional mediante plataformas académicas y científicas con conferencias magistrales sobre los logros alcanzados con el plan del buen vivir. Por ejemplo, Correa visitó la Universidad de Yale en Estados Unidos y el Centro de Altos Estudios Internacionales en Ginebra en 2014 (Correa 2014). Mostró sus resultados sociales, económicos y políticos. A la vez promocionó su programa basado en el conocimiento para promover la matriz productiva. Se trataba de un plan que acercaba la academia, con la generación del conocimiento; el sector privado, para mejorar la productividad; y el Estado, con el financiamiento, estructura y normativa para apoyar estos esfuerzos.

Así asumió un liderazgo interno e internacional promoviendo su gestión como el "milagro ecuatoriano, aunque en desarrollo no existen milagros" (Correa 2014, 10), o denominando al país como el *jaguar de América Latina*, lo cual insinúa un similitud con el modelo denominado "el milagro asiático". Desde varios escenarios regionales, Correa destacó la importancia de la cooperación Sur-Sur por lo que con su liderazgo influyó en la "imagen de la cooperación Sur-Sur" no solo para su país, sino también para la heterogeneidad de la región (entrevista a Saskya Lugo, excoordinadora técnica de SETECI, diciembre de 2019).

Capítulo 4

Modelo de desarrollo

El modelo de desarrollo se considera un pilar fundamental en el diseño de políticas públicas, en particular para la cooperación internacional (Prado-Lallande 2020b). En este análisis se lo entiende como un programa que orienta las decisiones políticas, económicas, institucionales-administrativas y sociales de un país, organizando sus recursos para buscar el progreso y la satisfacción de necesidades de su sociedad. Este modelo está configurado por la historia, cultura, capacidades de producción, económicas, científicas y tecnológicas de cada país (Bertoni et al. 2011; Busso 2016; Hidalgo 2011; Mejía y Franco 2007; Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016; Seara-Vásquez 1985).

Acontecimientos regionales y desarrollo

Matus (2007 citado por Williner y Riffo 2015) señala que la planificación situacional responde a las necesidades vigentes, dejando atrás las viejas formas lineales o deterministas. Este planteamiento sugiere la articulación de tres dimensiones: proyecto de gobierno, gobernabilidad y capacidad del gobierno. Esta estructura se complementaría con un liderazgo público a favor de los cambios sociales para abatir la desigualdad y mejorar la gestión democrática. Lo dicho involucraría a lo que CEPAL plantea de cara a atender la desigualdad desde un cambio estructural en nuestra región (Williner y Riffo 2015).

De esta conexión entre el modelo de desarrollo sustentado en los planes, la institucionalidad —que se estudiará posteriormente— y el posicionamiento internacional y estilo de liderazgo del país, nos resta examinar el rol del modelo de desarrollo y la planificación central moderna. Entre 2008-2015, el "vínculo entre inserción internacional y modelos de

desarrollo aparece más firme que nunca, sea que el análisis se realice desde una lógica neodesarrollista o desde una visión liberal aperturista" (Caetano, López y Luján 2019, 99). Estas dos variables, inserción internacional y modelo de desarrollo, explican la conducta de la política exterior, entre otras (Busso 2016).

Los conceptos de desarrollo, integración y cooperación Sur-Sur están interrelacionados. Marcuzzi plantea (2013) que la segunda apoya a las naciones latinoamericanas para tratar temas comunes como la pobreza, el desarrollo productivo y la modernización del Estado. En América Latina, en el período de análisis, la cooperación horizontal se convirtió en una alternativa y un complemento para generar capacidades en el desarrollo de los países de la región. Para el caso de Colombia, que planificó y coordinó sus planes de desarrollo conforme a la ley, más allá de una simple necesidad de alcanzar el cumplimiento de indicadores económicos y sociales, se propuso convertirse en líder en la región y ser consecuente con los ODM/ODS. Por su parte, Ecuador buscó hacer la diferencia atenuando las desigualdades sociales y proyectarse con su propio estilo económico-social; de esta manera también mostraría resultados en los ODM/ODS.

Esta reflexión y la revisión teórica sirven para comprender cómo se alineó la oferta de cooperación Sur-Sur con el modelo de desarrollo y las respectivas consecuencias para cada país. Las categorías que se examinarán serán la planificación, los planes de desarrollo y, en forma general, la articulación del Estado en materia de modelo de desarrollo con terceros actores.

Modelo de desarrollo de Colombia: seguridad y desarrollo

Para el análisis de esta sección se tiene como encuadre central la visión de modelo ortodoxo, en el que las fuerzas del mercado desempeñan un papel importante en el nivel interno y en las relaciones externas (Emerson 2018). La manera de concebir el desarrollo está muy vinculada con las reformas del Estado sugeridas por el FMI y el BM para facilitar los intercambios comerciales y de los agentes productivos. Se crean las condiciones domésticas para contar con un escenario atractivo para las inversiones externas. Los acuerdos de TLC son una manifestación de este modelo apegado a la

idea de desarrollo neoliberal y globalización (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016). El modelo colombiano siempre ha estado atado a agencias globales para el desarrollo y se identifica con el cumplimiento de los ODM/ODS (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de la Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

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

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

La práctica de la planificación en Colombia inició en los años treinta del siglo XX cuando el Estado empezó su planeación económica para estimular la producción y organizar la distribución de la riqueza. Para este país, la planificación es un "mecanismo institucional de los presidentes para coordinar y controlar los recursos gubernamentales. Una herramienta que permite mantener un espacio personal de decisión político-administrativa situado en la presidencia" (De Araújo Filho y Rivas Otero 2020, 195). Se incorporaron reformas como el límite al derecho de la propiedad y la protección a los derechos de las personas. Desde entonces, el Estado ha sido el regulador de la economía con el objeto de organizar los servicios públicos, coadyuvando al desenvolvimiento de las actividades sociales.

Hacia 1968 se otorgó al Ejecutivo la potestad de mejorar, mediante normas, la planeación de los intereses productivos, económicos y sociales, así como la intervención por medio de la regulación. Es así que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) asumió la elaboración de los planes de desarrollo enfocándose en el crecimiento económico. Se creó una "división especial de cooperación internacional para el manejo de la AOD a cargo de cuatro funcionarios". En 1987, se "creó un proyecto de información" y otro de "caracterización de la cooperación internacional, y se agrandó el equipo técnico a 15" en la DNP. "Cancillería participaba en la firma de convenios" (entrevista a Ricardo Melo, exservidor de cooperación en DNP y exdirector Acción social AP, marzo de 2020).

Con la Constitución de 1991 se redefinió la participación del Estado en la economía y en la redistribución de los recursos, promoviendo libertad económica, libre competencia y protección a la propiedad privada. A través del Consejo Nacional de Planeación, ente rector de la planeación representado en sectores, se instituyó el modelo democrático participativo-representativo que acoge la planificación como una herramienta del Ejecutivo para trabajar en el desarrollo económico y ampliar los temas sociales del Estado. En 1996 la DNP crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional con tres unidades para la cooperación bilateral, multilateral y para la CTPD (Observatorio Legislativo 2011; entrevista a Ricardo Melo, exservidor cooperación en DNP y exdirector Acción social AP, marzo de 2020). Hasta principios del siglo XXI la cooperación se manejó desde la DNP, pero también desde la Cancillería.

En el período de análisis, las bases del modelo de desarrollo colombiano están en los artículos 339-344 y 2 del Título XII de la Constitución (1991) y la Ley 152 (1994) que establecen la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de la Nación. Su artículo 3 otorga a la nación y a entidades territoriales un margen de autonomía en su planificación, pero enmarcándose en la carta magna, las leyes y en coordinación con otras instituciones estatales. La creación de los planes de desarrollo está acompañada por el plan de inversiones del que se deriva el Plan Operativo Anual de Inversiones y el presupuesto. El Plan Nacional de Desarrollo de la Nación es formulado por el DNP y presupuestado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Luego es presentado al Congreso para su aprobación. Aquí se proponen los objetivos, metas, estrategias y políticas económicas,

sociales y ambientales, conforme se establece en la Constitución (Congreso de Colombia 1994).

Aparte del énfasis en lo económico de los planes de desarrollo, en la Ley también se expresa la prioridad del gasto público hacia lo social para el bienestar progresivo de la población, y la sustentabilidad ambiental. Estos dos temas se incluyeron a la hora de la planificación como ejes complementarios, en el artículo 339 de la Constitución. La seguridad y el desarrollo son dos objetivos que se entrelazaron en los planes de desarrollo debido a la situación de conflicto armado interno y al fenómeno del narcotráfico. Los diálogos con las guerrillas durante el gobierno de Santos y la firma de un acuerdo de paz con las FARC en 2016 estimularon una revisión de dichos planes.

Si bien la Ley señala la inversión en gasto social, el punto central está en el desarrollo económico y productivo. Sin embargo, la proyección que se hace en lo social es significativa porque Colombia recibe donaciones económicas que por lo general tienen el objetivo de atender a sectores vulnerables de la población. A esto se pueden sumar los beneficios no materiales de la cooperación Sur-Sur. APC reconoce la importancia en el desarrollo: "a veces no se necesita el dinero, sino el conocimiento para implementar u operativizar y es allí donde la cooperación Sur-Sur facilita muchas oportunidades para impulsar las iniciativas de desarrollo" (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND-C) orienta las políticas públicas —principalmente económica, social y ambiental— con base en los objetivos, lineamientos estratégicos y prioridades nacionales. Se constituyó en la guía con la cual los actores públicos y privados ejecutaron sus proyectos y acciones para contribuir al desarrollo nacional. En el período de estudio, una característica fue "alinearse con la agenda internacional de los ODM y luego ODS". Desde entonces Colombia ha tenido un equipo liderado por Cancillería para hacerse cargo de estos temas (entrevista a grupo técnico dirección de Cooperación Sur-Sur y Triangular Cancillería de Colombia, marzo de 2021).

Ricardo Melo asegura que Uribe creó Acción Social y asumió la cooperación que se encontraba entre DNP y Cancillería con el objetivo de

mejorar la imagen de país, relacionarse internacionalmente y fortalecer la cooperación internacional. Así se forjó la primera estrategia con respecto a este tema (entrevista a Ricardo Melo, exservidor cooperación en DNP y exdirector Acción social AP, marzo de 2020). Con el movimiento institucional, la administración de cooperación internacional pasó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR). Para algunos esta decisión tuvo motivaciones técnicas, pero también políticas, que se discutirán en el siguiente capítulo. El término cooperación internacional apareció por primera vez en el Plan Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006.

El marco institucional de la APC señala que su gestión debe atender los objetivos de política exterior y del Plan Nacional de Desarrollo. Para ejecutar acciones, se basa en la Política de Cooperación Internacional (Presidencia de la República de Colombia 2011). Santos, al presentar la nueva estructura de la APC, señaló como primer desafío la alineación de la cooperación con los objetivos del PND-C: seguridad, más empleo y menos pobreza, a los que se sumaban temas ambientales, reconciliación, buen gobierno, competitividad, gestión integral de riesgos, entre otros. Se buscó involucrar a la comunidad internacional para reparar a las víctimas de la violencia armada y restituir tierras usurpadas en el marco del conflicto armado. Santos indicó que para que no se desperdiciaran los esfuerzos, se creó la agencia de cooperación APC porque "la actuación del gobierno en cooperación internacional debe responder a una política y a una gestión unificada" (Santos 2012b).

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

A continuación, se revisan los planes: Prosperidad para todos, concernientes al período 2008-2015, que incidieron en la política de cooperación Sur-Sur de Colombia en aquel momento y la relación con la planificación central. El plan de desarrollo 2002-2006 integró los esfuerzos de la política exterior colombiana para promover la política de defensa y seguridad democrática del país. Según Camelo y Mambuscay (2018) en este período ocurrieron dos eventos: se internacionalizó el problema de drogas por el que atravesaba Colombia y se activó la diplomacia colombiana. En virtud de estos cambios, el plan sirvió para difundir las políticas públicas creadas para enfrentar el problema y pedir apoyo internacional. En este marco se elaboró la primera Estrategia de Cooperación Internacional 2004-2006 y se trazaron los lineamientos a la cooperación, incluyendo la cooperación Sur-Sur, justo antes del período de estudio.

A todo esto le sucedió el plan "Estado comunitario: desarrollo para todos 2006-2010", que delineó el camino para que Colombia impulsara una mayor integración regional a través de su política exterior. Tal plan enmarcó la segunda Estrategia de Cooperación 2007-2010 en respuesta a la propuesta Visión Colombia II Centenario 2019. Este intercambio manifiesto en una relación política bilateral y multilateral sirvió para cumplir los ODM (en ese entonces) y luchar contra las drogas. Otro tema que cobró importancia fueron las fronteras, especialmente con Venezuela y Ecuador. Para ello, Colombia siguió fortaleciendo las comisiones de vecindad y mixtas. También firmó TLC con Guatemala, Honduras y El Salvador, y profundizó relaciones con Panamá y Costa Rica. En el Sur se interesó por la cuenca del Pacífico. Colombia mantuvo sus buenas relaciones con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea (Presidencia de la República de Colombia 2006).

Es decir que los planes 2002-2006 y 2006-2010 tuvieron como eje la seguridad democrática y el fortalecimiento interno. Los que vinieron después conservaron estos lineamientos, pero no se limitaron a ellos ni los consideraron temas principales. Los nuevos planes se dinamizaron introduciendo otros parámetros y claros señalamientos de internacionalización. De acuerdo con Ruiz (2018) y Agudelo y Rodríguez (2016), la cooperación internacional fue clave para que Colombia recibiera ingentes montos que fueron aprovechados para mejorar las condiciones de las

zonas y grupos afectados por el conflicto armado interno. De ahí que en estos períodos se le diera importancia a la sinergia entre seguridad y desarrollo. Esta época se caracterizó por un "fuerte centralismo político y administrativo porque la Política de Seguridad Democrática, la inversión extranjera y la política social orientaron las acciones de Gobierno" (De Araújo Filho y Rivas Otero 2020, 197).

La comunidad internacional, al igual que Colombia, consideraba que sin seguridad en la región y el país no habría oportunidades de desarrollo (Ruiz 2018). Por ello, la mayoría de los recursos obtenidos de cooperación internacional fue conducida a la seguridad. Así, el país fue adquiriendo destrezas y habilidades en temas asociados a la seguridad, que luego permitieron al Estado exportar su experiencia en la materia mediante la cooperación Sur-Sur (Tickner y Morales 2015).

Los siguientes planes (2010-2014 y 2014-2018) tomaron como base el objetivo de la seguridad delineado en años anteriores, pero lo combinaron con las temáticas de medio ambiente, educación, agricultura y ruralidad, buen gobierno, entre otros. Al haber demostrado resultados en la seguridad integral, sumado al proceso de negociación de paz, Colombia podía asumir mayores retos en su crecimiento. La seguridad y la lucha contra la corrupción fueron fundamentales para crear un ambiente más sano y propicio para la inversión extranjera, una meta explícita durante el gobierno de Santos (Duarte y Pedraza 2018).

En el período de análisis, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 diversificó e incluyó la cooperación Sur-Sur con énfasis en lo regional y extrarregional. Por ejemplo, señalaba que la política exterior no era exclusiva para las relaciones económicas y comerciales, sino que apoyaba otros temas para fortalecer y ampliar la cooperación internacional. Durante sus presidencia Santos presentaba a "las relaciones internacionales del país como eje central para el desarrollo" (Ruiz 2018, 233). Entre sus metas, el mandatario se propuso beneficiar a 50 países con la cooperación Sur-Sur (Nivia 2013).

La atención interna no quedó de lado. El mismo plan de desarrollo 2010-2014 señaló al Sistema Nacional de Cooperación Internacional y a la ENCI como apoyos en las áreas y territorios del país (APC-Colombia 2014). Por tanto, al priorizarse la cooperación se atendió lo estipulado en

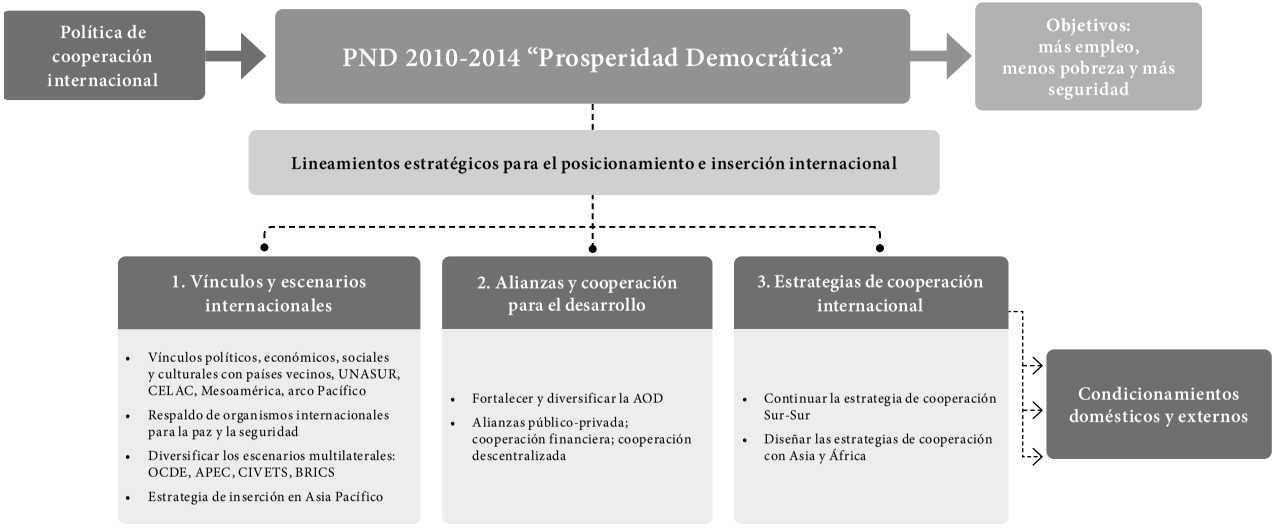
el plan (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

Este Plan, bautizado como Prosperidad para Todos, destacó a la cooperación internacional y a su marco, amparado en el sistema y la estrategia, como aportes en los programas sectoriales y territoriales. Asimismo, el Plan estableció los lineamientos de la política de cooperación internacional. Los cuatro ejes en los que se fundamentó el Plan se referían a buen gobierno, innovación, sostenibilidad ambiental y relevancia internacional. Ello suponía que la cooperación estaba inmersa en cualquiera de estos ejes (APC-Colombia 2014, 62-63).

En la figura 4.1 se muestra el proceso que siguió la política de cooperación en Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 fue la ruta de guía de los planes de desarrollo territorial o local y, sobre todo, daba las pautas estratégicas para establecer políticas públicas a las instituciones del Estado para tomar decisiones e implementar programas y proyectos a los actores públicos y privados. El enfoque de la cooperación Sur-Sur constituyó un soporte transversal al cumplimiento de las metas que proponía el Plan desde uno de sus pilares.

A tono con la tendencia del crecimiento verde, cuidado de la naturaleza y reducción de pobreza extrema, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País, declaró paz, equidad y educación para el cuatrienio. Enfatizó en la educación para el desarrollo sostenible del país, lo que fortalecería la agenda de política exterior. Esta brújula del desarrollo brindó estrategias y metas para la cooperación internacional integral. En lo referente a la cooperación Sur-Sur, el documento mantuvo las mismas pautas del plan anterior, algunas de ellas con matices. La primera tenía que ver con fortalecer la política exterior de Colombia y diversificando por temas y geográficamente con socios tradicionales y no tradicionales. La segunda se relacionaba con afianzar a Colombia subregional, regional, multilateral y globalmente, activando mecanismos de concertación e integración regional. La tercera se refería a continuar consolidando la oferta y demanda de la cooperación en América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Asia Central y África. La última tenía que ver con el posicionamiento de Colombia apoyándose en la oferta de cooperación Sur-Sur (Presidencia de la República de Colombia 2015b).

Figura 4.1. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (2010-2014) para su política de cooperación internacional



Elaborado con base en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (2010-2014).

Colombia utilizó cada vez más la cooperación Sur-Sur triangular[1] y la impulsó en este Plan. Le servía para actuar como oferente o donante y convertirse en líder o socio. Le permitió establecer más conexiones con el Norte y obtener su confianza, lo que se tradujo en más apoyo para el país.

En materia de política exterior, como herramienta del desarrollo, el Plan se sostuvo sobre seis ejes para proyectar los intereses nacionales de Colombia, que se materializaron en la cooperación Sur-Sur. El sexto consolidaba la oferta y demanda de cooperación Sur-Sur que se fundamentaba en la paz, equidad, educación y consolidación de estrategias regionales con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Asia Central y África. Colombia se propuso alcanzar 34 programas bilaterales y 4 estrategias regionales de cooperación Sur-Sur (Presidencia de la República de Colombia 2015b).

Lo anterior confirma que durante el período de estudio para Colombia la cooperación Sur-Sur con carácter político-técnico continuó siendo importante, empezando por los vínculos con los países de América Latina. Sobre todo, se reiteró la cercanía con la cuenca del Caribe y Mesoamérica (Malacalza 2020; Nivia 2013). Del mismo modo, la búsqueda de compromisos con países en África y Asia Pacífico se evidenció con estrategias para apoyar las necesidades de los socios en combinación con las capacidades de Colombia y viceversa. Ello beneficiaba al país en doble vía. Por un lado, le permitía promover sus capacidades y su desarrollo local, y por otro, ganarse el reconocimiento de la comunidad internacional con el establecimiento de relaciones con una variedad de países (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020).

En su segundo mandato, Santos reorientó las estrategias de cooperación internacional bajo el supuesto de que se alcanzaría y firmaría un acuerdo de paz con las FARC. Ante ello, el gobierno emitió la Hoja de Ruta 2015-2018 de la Cooperación Internacional cuyos lineamientos fueron afines a la construcción de paz, el desarrollo rural sostenible, la conservación y la sostenibilidad ambiental. Su estructuración partió del Plan Nacional de Desarrollo, la política exterior, el mandato del presidente para trabajar

[1] Colombia ocupó la posición 7 en la región como oferente de cooperación Sur-Sur triangular como primer oferente. Ecuador se ubicó en el puesto 15 (Malacalza 2020).

en la implementación de un posible acuerdo de paz y los lineamientos del Consejo Directivo compuesto por varias instituciones del más alto nivel.

La seguridad y el acuerdo fueron el eje central de la Hoja de Ruta (Presidencia de la República de Colombia 2015b). En esta fase se añadió valor al aporte de la cooperación Sur-Sur al construir un modelo de cuantificación de las actividades. Hasta ese momento, tal cuantificación resultaba difícil para los países y Colombia buscó la forma de ser pionera. El documento fue elaborado con la participación de actores públicos, privados y no gubernamentales. Así se incluían las prioridades de cooperación de mediano y largo plazos, con perspectiva de edificar la paz y acortar la posibilidad de cambios en lo posterior (Ruiz 2018; De Araújo Filho y Rivas Otero 2020).

De acuerdo con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, desde sus competencias la presidencia planificó y creó el Plan Estratégico Sectorial 2015-2018. El documento constituyó una herramienta administrativa para la toma de decisiones. Por tanto, también fue competencia de APC al pertenecer a la presidencia. Como estrategias sectoriales se estableció apoyar la membresía de Colombia en la OCDE y promocionar y diversificar la oferta de cooperación Sur-Sur y triangular. En esta última, la APC se basó en la política de seguimiento y evaluación de desempeño institucional en el marco del buen gobierno.

Para el cuatrienio se propusieron como indicadores tener la hoja de ruta, asignar por lo menos el 80 % de los recursos alineados con las prioridades y contar con más proyectos y países para ejecutar la cooperación Sur-Sur. El objetivo era pasar de 36 países en 2015 a 50 al finalizar el 2018 (Presidencia de la República de Colombia 2017). El Plan 2014-2018 también se alineó con los ODS. El interés en la gestión pública por avanzar en su cumplimiento manifestó la importancia para el país de ser un referente regional en este compromiso mundial.

Esos lineamientos del modelo sirvieron también para los propósitos internacionales de Colombia. El país tenía urgencia de pertenecer a foros y organismos de alto nivel, cuya membresía le obligó a cumplir con parámetros relacionados con el desarrollo nacional y la cooperación y demostrarlo. En este período también hubo un esfuerzo por mejorar las condiciones de desarrollo nacional, lo que contribuyó al reconocimiento externo de Colombia. Las acciones externas, en definitiva, permitieron atraer inversiones y mejorar el comercio para fortalecer la economía del

país. Esto repercutió en la empleabilidad, en reducir la pobreza y en cumplir los ODS (Ruiz 2018; De Araújo Filho y Rivas Otero 2020).

El ingreso a la OCDE supuso una vía para recibir mejores condiciones para aportar al desarrollo del Estado. Ello significó desarrollar capacidades locales conforme el modelo de desarrollo que sirvieran como insumos en el diseño e implementación de políticas públicas. Este organismo de cooperación económica, que convoca a los países desarrollados a promover políticas económicas y sociales, espera que sus miembros sean el reflejo de los principios que los unen. Colombia, al ser parte integrante, estaba llamada a demostrar avances en varios temas. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo propuso como compromiso construir capacidades para acceder a ese organismo y a mantener su membresía.

No obstante, el Estado colombiano articuló con terceros actores. La cooperación no solo fue cuestión del gobierno central y su función Ejecutiva, sino que también participaron activamente los gobiernos subnacionales, que intervinieron a nombre de sus propios desarrollos territoriales. En este sentido, la agenda de cooperación involucró un entramado de intereses y prioridades nacionales, en los que se encontraban actores que impulsaban desde sus necesidades.

El sistema de cooperación, a través de su brazo ejecutor, APC, mantuvo interlocución con los gobiernos subnacionales, el sector privado, las organizaciones sociales y los cooperantes. Se creó la Dirección de Coordinación Interinstitucional para vincular la oferta y la demanda entre las instituciones y actores nacionales para darle mayor alcance al potencial de Colombia en materia de experiencias y conocimientos. APC ofreció herramientas y metodologías y buscó fortalecer las capacidades de los actores nacionales para alimentar el portafolio de la oferta (Ruiz 2018; De Araújo Filho y Rivas Otero 2020; entrevista a Ricardo Melo, exservidor cooperación en DNP y exdirector Acción social AP, marzo de 2020).

En los años del período de estudio, los actores de las organizaciones de la sociedad civil se incorporaron activamente a la gestión del gobierno para participar de la cooperación internacional. Según Ruiz (2018), las actividades que emanaron de la cooperación a cargo de los grupos sociales coadyuvaron a realzar la imagen del país. Esa práctica permitió el ejercicio de una especie de poder blando en el sur global porque el componente político, en muchas ocasiones, se sobrepuso al técnico y enrumbó su accionar a conseguir sutilmente beneficios y logros. El trabajo de estos gestores y los

resultados como complemento al desarrollo en sus áreas permitieron que Colombia ganara una reputación de buenas prácticas ante los donantes. Esto, a su vez, facilitó la oferta que hizo el país.

En cuanto a las estrategias de cooperación, la APC indica que se involucraron gobiernos subnacionales, instituciones nacionales, grupos de la sociedad civil, academia y sector productivo, que tenían experiencias significativas que podían compartir. Esta participación se dio, principalmente a partir de la segunda década del siglo XXI y su aportación fue cada vez mayor (APC-Colombia 2012).

Las políticas que se generaron según las necesidades y de acuerdo con las estrategias y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo se dieron en el ámbito territorial o local. Ello se evidenció en los planes de desarrollo locales, como el de Medellín. Según Muller (2002), las políticas públicas son coherentes a las necesidades frente a una realidad con problemas. De ahí que se diseñen para tomar decisiones nacionales, regionales o locales y, por ello, deben estar consensuadas con la participación de la sociedad, sean grupos, sectores, academia, sector público, privado, ONG y otros. Caso contrario, no funcionarán al ser aplicadas. Adicionalmente, estas políticas deben ser sostenibles. Para el caso que nos ocupa, durante el período de estudio, otros actores de la sociedad colombiana se fueron involucrando en las acciones de la cooperación Sur-Sur, ya que se trataba de mejorar las condiciones de vida de la población y, a la vez, crear capacidades locales y nacionales (Marín 2017).

La nueva forma de establecer cooperación e intercambio posibilitó que la sociedad civil y grupos organizados se beneficiaran. La sola idea de intercambiar experiencias hizo que cada vez más actores participaran en diferentes sectores y contextos (APC-Colombia 2020). Esto benefició la imagen de Colombia porque, aunque sea desde acciones aisladas o pequeñas, demostró sus capacidades y relevó la solidaridad con países similares. Ello llenó de orgullo a varios sectores de la sociedad colombiana y los motivó a participar en esta modalidad de cooperación. Sin embargo, aunque esta no requiere de grandes cantidades de recursos para empezar, en muchas ocasiones, su ausencia total sí es un obstáculo. La contraparte debe contar con algo de presupuesto al momento de proponer o aceptar la cooperación.

Los actores a nivel gubernamental eran el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC como rectores de la cooperación. A ellos se sumaba

el Ministerio de Defensa, que mantuvo un rol determinante en este período, debido a que era uno de los mayores receptores de cooperación para trabajar en temas de su competencia. También cumplieron un rol las embajadas y las comisiones mixtas o mesas de trabajo asumidas por la APC, así como los cooperantes internacionales tradicionales y los organismos internacionales, como PNUD, que eran importantes actores de la cooperación colombiana.

Modelo de desarrollo en Ecuador: buen vivir

Al empezar su gobierno como presidente Correa se propuso impulsar un nuevo modelo de desarrollo que respondiera al deseo de conseguir un país con equidad social, económica y ambiental, entre otros propósitos. Los cambios realizados y la orientación de las políticas públicas también incidieron en la política de cooperación internacional con un enfoque de complementariedad y estaban alineados a los grandes objetivos nacionales y los ODM vigentes en ese tiempo (entrevista a Javier Surasky, profesor-investigador y coordinador de Área de América Latina y el Caribe CEPEI, febrero de 2022).

El enfoque del buen vivir provocó que en la región surgiera una nueva forma de pensar el desarrollo. Esa idea llegó al seno de la discusión global en el Comité de Desarrollo de Naciones Unidas y se tornó en un debate académico y político. Para Surasky, "la semilla de esa idea vino de Ecuador". No proponía un "modelo alternativo de desarrollo", sino un "modelo de alternativa al desarrollo" (entrevista a Javier Surasky, profesor-investigador y coordinador de Área de América Latina y el Caribe CEPEI, febrero de 2022).

El análisis de esta sección está enmarcado en la visión de modelo heterodoxo, revisado en el capítulo II. Las variables Norte y Sur son una constante en el modelo desarrollista y neodesarrollista. El modelo de complemento y alternativa al desarrollo se aleja de la idea de la liberación comercial y de las recetas de los organismos multilaterales, aunque convive con la globalización. La integración, los aspectos sociales como salud, educación e infraestructura y el extractivismo sostenible son claves para el desarrollo (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016).

En el contexto del establecimiento de una fuerte corriente ideológica en la subregión, durante los primeros 15 años del siglo XXI, países como

Ecuador establecieron una planificación centralizada, en la que el Estado era el eje fundamental. El gobierno, siguiendo la tendencia del socialismo del siglo XXI (Cubillo 2016), creó su propuesta de desarrollo del buen vivir como alternativa a las prácticas del modelo neoliberal. Tal propuesta se caracterizó por colocar al ser humano como eje central, con sustento en el desarrollo humano, la democracia participativa y la descentralización de la gestión pública (Hamburger 2014; Harnecker 2011).

Con la llegada de Rafael Correa a la presidencia (2007-2017), el Gobierno del Ecuador cambió su paradigma y planteó que el desarrollo iba más allá de la redistribución de la riqueza y el mercado. Se trataba de dotar al ser humano de los elementos necesarios para subsistir en armonía con la naturaleza y de brindarle la oportunidad de desplegar sus capacidades cognitivas, generales y específicas, para que se desenvolviera y generara actividades productivas que le condujeran a tener mejores oportunidades de vida plena. Para Correa el desarrollo era un problema político, no técnico, y este problema radicaba en quiénes mandaban en una sociedad; es decir, las élites, el capital y el mercado, en detrimento de las grandes mayorías. Sostenía que América Latina estaba viviendo un cambio de época en la cual se estaba fortaleciendo el poder popular que buscaba un desarrollo humano sostenible (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Ayllón 2016).

En este contexto, Correa buscaba propiciar su modelo de desarrollo en función de sus objetivos, necesidades y convicciones. No quería tener ningún tipo de influencia foránea, ni depender de interferencias que pudieran controlar el destino del país, con excepción de los préstamos externos. Uno de los primeros pasos del gobierno fue dotar de capacidades a la ciudadanía, a las instituciones del Estado y, luego, a los gobiernos subnacionales para que forjaran sus propios desarrollos (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Ayllón 2016).

La capacidad de planificación y regulación del Estado fue el eje del modelo de desarrollo del buen vivir durante el período de estudio. Los planes de desarrollo se convirtieron en una biblia para la proyección pública y privada y en el tablero central para las gestiones del gobierno (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

Después de haber aprobado una nueva Constitución, el siguiente paso era elaborar planes de desarrollo que materializaran los principios

y propósitos planteados en ella. Para el Gobierno del Ecuador, la principal diferencia entre la idea neoliberal y el nuevo enfoque de desarrollo era que el Estado se debía convertir en un dinámico agente promotor de desarrollo. Sería acompañado por otros importantes actores públicos y privados, dentro de un contexto neoextractivista sin descuidar los recursos, el medio ambiente y la recuperación de lo ancestral. Correa (2009, 5) planteó que "el verdadero desarrollo solo es posible con un cambio en la relación de fuerzas dentro de la sociedad". Para cumplir con tales retos, la cooperación Sur-Sur sería una aliada del desarrollo.

La Constitución de 2008 adoptó una visión integral del ser junto a su entorno y de respeto a los ancestros. El artículo 280 de la norma suprema señala que las políticas, programas y proyectos públicos se sujetarán al plan de desarrollo (Constitución de la República de Ecuador 2008). Por lo tanto, la planificación fue el instrumento principal para llevar adelante el nuevo modelo de desarrollo fundamentado en el buen vivir y descentralizando la gestión pública.

El paradigma del *sumak kawsay* o buen vivir se pensó en tres etapas. Las dos primeras sentaban las bases para una sociedad ecuatoriana más equitativa y con menor pobreza; lo social pasó a ser preponderante en la planificación del Estado, con énfasis en educación y salud. En la tercera etapa se propuso usar el conocimiento para avanzar en el buen vivir, en armonía con el entorno y el ser humano como eje. La generación y la gestión del conocimiento producirían un cambio en la matriz productiva y en las áreas sociales (SENPLADES 2013).

Ecuador estaba empeñado en cambiar la política nacional e internacional y establecer un modelo de inclusión social para resolver problemas de pobreza y desigualdad socioeconómica (Freidenberg 2014). Para SENPLADES (2009), el país estaba entrando en un nuevo régimen de desarrollo. Cambió la idea de una línea primaria y exportadora a una matriz productiva que dinamizaría los sectores estratégicos. Mediante la cooperación, se buscó complementar los mercados, pues las políticas de producción e industria, educación, salud y demás componentes sociales debían acompañar en la gestión de políticas públicas. El desarrollo, sustentado en el cambio de la matriz productiva, se complementaría con la participación entre Estado, academia y sector privado. El nexo sería la cooperación (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Ayllón 2016; SELA 2014a).

Durante los diez años de mandato de Rafael Correa, la planificación se volvió importante para la gestión. La Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), como órgano articulador, tuvo un papel importante. Con los planes de desarrollo se dieron las directrices con el fin de crear políticas públicas para tomar decisiones. La estructura institucional ganó fuerza. Se establecieron instituciones según lo señalado en la Constitución y en el modelo de desarrollo. Este le asignó institucionalidad propia a la cooperación internacional.

La apuesta por el cambio de matriz productiva necesitó adecuarse en la agenda de la cooperación internacional. Sus nuevos lineamientos se direccionaron a impulsar una mayor productividad y servicios con base en la economía del conocimiento y la biodiversidad, concebida como recursos infinitos. La propuesta apuntaba a pasar de exportar recursos primarios a un desarrollo endógeno que alcanzara el sistema mundo, en el que proliferara la diversificación productiva, en armonía con el ecosistema y la biodiversidad (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Ayllón 2016).

Para ello, era necesario robustecer las capacidades nacionales con el fortalecimiento del aparato estatal mediante mejoras significativas en las estructuras, el modelo de gestión y el manejo burocrático. Se dieron importantes cambios, algunos de ellos nunca vistos, que obedecían a construir un entorno favorable para aplicar el buen vivir. Entre ellos se destacan: una activa participación del Estado en todos los niveles y sectores; una nueva Constitución, nuevas leyes y códigos; participación ciudadana representada en un quinto poder; mayor democracia y participación de la mujer; creación de empresas públicas y participación del Estado en áreas estratégicas de la economía; mejoras sustanciales para los trabajadores y grupos vulnerables; soberanía nacional; diversificación de fuentes de créditos y apertura de mercados no tradicionales, entre muchos otros más (Sader, Serrano y García 2017).

Desde el 2008 en Ecuador se estableció una fuerte, decidida, rápida —aunque en la práctica endeble— estructura que dotó de autonomía y recursos a la cooperación internacional. Dentro de ella, la cooperación Sur-Sur fue la más apreciada. Amparada en un marco normativo que regulaba su alcance y objetivos, sirvió de escaparate para relaciones estratégicas políticas-técnicas en el marco de la integración regional y unas innovadas relaciones internacionales para el país (Ayllón 2015a).

En el modelo del buen vivir, la cooperación técnica no reembolsable dejó de verse como asistencialismo y pasó a adquirir una importancia significativa para el desarrollo del país. El propósito era "transformar la idea de asistencialismo asimétrico en una solidaridad ética y horizontalidad" (entrevista a María Cristina Fuentes, exdirectora de la Cooperación Sur-Sur SETECI y servidora en Cancillería ecuatoriana, enero de 2020). A esta cooperación técnica se le dio un lugar preferencial, creando una dependencia mutua entre Estados en desarrollo y dando soluciones a problemas concretos entre las partes, sin subordinación ni condicionalidades inequitativas. Además, la cooperación internacional buscó ajustarse a temas diferentes, pero fundamentales en el progreso, que no tenía interés para la ayuda oficial y la cooperación tradicional.

Uno de los mayores argumentos de Correa era que la cooperación tenía que ser más ecuánime y equitativa; los involucrados se debían sentar a discutir las necesidades reales y las formas de cooperar. El mandatario aseguraba que la cooperación no tenía que ser impuesta en función de los intereses del donante, sino que debía ser consensuada entre las partes. Además, tenía que cumplir el propósito de mejorar las capacidades y competencias del receptor. La cooperación Sur-Sur fue acogida porque ciertamente se ajustaba a los cánones del nuevo enfoque de la región y, a partir de 2008, al modelo de desarrollo de Ecuador.

Para el país la planificación se convirtió en la impronta que dirigió toda su institucionalidad, incluida la cooperación internacional. Ejemplo de esto último fue el intercambio de acciones técnicas de planificación mediante cinco convenios de cooperación Sur-Sur. Los planes de desarrollo en este período constituyeron un instrumento inter y multisectorial en varios niveles, cuyos objetivos, políticas, líneas estratégicas y metas fueron direccionados para construir el buen vivir para toda la población ecuatoriana. La planificación se convirtió en un marco orientador para todas las funciones y niveles del Estado. Bajo estos parámetros se crearon políticas públicas para el bienestar, lo que permitió implementar estrategias territoriales con sus propias agendas de trabajo. Así los planes de desarrollo y ordenamiento territorial zonificaron al país para llegar ordenadamente y con mayor alcance (SENPLADES 2010b, 2013).

Según el propio Correa, el buen vivir edificó los senderos del cambio en el rescate y la reconstrucción de la institucionalidad, y para alcanzar

la soberanía económica, política, social y cultural del país (Houtart 2014; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; SENPLADES 2009, 2013).

El buen vivir, como se dijo anteriormente, pone al ser humano como principal objetivo; todo lo demás gira en torno a él. Expresa y busca la igualdad, el respeto a lo ancestral y a la naturaleza mediante el equilibrio del entorno social y territorial (SETECI 2010b, 2015a, 2015b; Houtart 2014; Ramírez 2012; SENPLADES 2009, 2013). Toma en cuenta las visiones y costumbres (cosmo) de grupos excluidos como los nativos, indígenas y afroecuatorianos. La Constitución de Ecuador se sustentó en este paradigma e impulsó una "relación crítica con la cultura moderna" (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016, 123). Es decir que el buen vivir cambió, complementó y redireccionó sustancialmente el modelo tradicional porque su enfoque se daba en un entorno de libertades y democracia, en el que el ser humano sería reconocido en forma individual y colectiva.

En definitiva, el buen vivir fue una ruptura con el modelo de desarrollo anterior que convivió con el neoliberalismo de un modo diferente, bajo otras necesidades y realidades. Académicamente, se explica que Ecuador "no tuvo una sociedad socialista; fue una sociedad con mercados abiertos, con regulaciones macroeconómicas para canalizar inversiones de los actores económicos y neutralizar las lógicas monopólicas […] no fue un modelo de desarrollo radical distinto" (entrevista a Adrián Bonilla, experto en relaciones internacionales; profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador y exsecretario Educación Superior SENESCYT, enero de 2020). En efecto, el buen vivir no rechazaba totalmente la idea del progreso, el crecimiento económico capitalista[2] y la democracia liberal, a pesar de la lectura que se da en los discursos y en documentos oficiales elaborados por la burocracia (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016). El ancestral buen vivir se articuló con la idea del socialismo del siglo XXI participativo, matizándolos para gestar una estrategia de desarrollo más amplia e inclusiva (entrevista a Javier Surasky, profesor-investigador y coordinador de Área de América Latina y el Caribe CEPEI, febrero de 2022).

[2] En esta discusión, Boaventura de Sousa Santos ofrece una reflexión sobre el poscapitalismo y el socialismo del siglo XXI desentrañando el pensamiento político capitalista y el colonialista como "el fin de lo que no tiene fin" (De Sousa Santos 2010, 11-15).

A partir de 2008 el buen vivir estuvo presente en la Constitución (2008, cap. VII), en los planes de desarrollo, en las políticas públicas, en la política exterior y fue el sustento de la cooperación Sur-Sur. Este paradigma permitió innovar en la cooperación internacional desde un enfoque distinto, más comprometido y articulado con el desarrollo. Sobre todo, se buscó compartir capacidades y nutrirse con otras, en vez de imponer o recibir sin participar en la decisión. En esta forma de colaboración participativa, lo que imperaba no era el recurso monetario, sino la buena voluntad y los acuerdos mutuos de las partes.

Este concepto del buen vivir, aunque estuvo presente por diez años en el acontecer ecuatoriano, nunca terminó de ser entendido por la sociedad. Hubo desacuerdos porque el nuevo modelo de desarrollo rompía los esquemas de la escasa planificación anterior. Durante este período el significado del buen vivir y el modelo de desarrollo estuvo en constante construcción y corrieron el riesgo de una posible desvirtuación por parte de detractores (entrevista a Javier Surasky, profesor-investigador y coordinador de Área de América Latina y el Caribe CEPEI, febrero de 2022). Aunque el gobierno defendió su discurso político, durante la adopción del concepto ancestral y sus postulados hubo transformaciones en las génesis indígenas, lo cual provocó "el fundamentalismo y la instrumentación del concepto" (Houtart 2011, 71-72).

Durante su vigencia, el buen vivir convivió con el modelo de desarrollo tradicional de la economía ortodoxa, lo que produjo cambios novedosos y, a su vez, generó antagonismos con el viejo modelo, defendido principalmente por la clase pudiente y empresarial. Algunos calificaron al nuevo modelo como posdesarrollista, posneoliberal o decolonial (Ayllón 2013b; Estay 2019). En los planes se reconoció a actores excluidos, se adoptaron formas de producción y reproducción de la vida diferentes a las lógicas del mercado capitalista y se reconoció el derecho de la naturaleza para "mejorar la calidad de vida […] desarrollar capacidades y potencialidades de los seres humanos, promoviendo la igualdad mediante la redistribución de los bienes sociales y los beneficios del desarrollo". Todo esto generó dinámicas sociales, políticas y económicas diversas: "la participación ciudadana, el reconocimiento de la diversidad cultural, la importancia de la naturaleza, un sistema económico solidario, la soberanía nacional y la integración latinoamericana" (Houtart 2011, 73). Concomitantemente con su nueva manera de concebir el desarrollo, el gobierno llamó "cooperación

del buen vivir" a la novel forma de cooperar entre los países del Sur que era acorde al modelo de desarrollo que deseaba conseguir y reflejaba sus características.

En esta instancia, se realiza una revisión del Plan Nacional del Buen Vivir. Una de las herramientas para llevar a cabo el programa de gobierno durante el período de estudio fue la planificación participativa. Se formularon planes de desarrollo de características vinculantes e inclusivas. Según Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016), las políticas sociales, el cuidado del medio ambiente y las cuestiones energéticas fueron parte de la estrategia del desarrollo.

La idea del buen vivir sintonizada con el socialismo del siglo XXI, caracterizado por la participación democrática y directa, fue promovida y cristalizada en los planes nacionales de desarrollo. Los cambios se realizaron en lo interno y externo, en todas las áreas. Es decir que el Estado recuperó espacios, sobre todo en lo social, y dio mayor presupuesto a los sectores poco atendidos. Los planes de desarrollo fueron la brújula para llevar todo esto a cabo, permitieron un avance en sectores priorizados, facilitaron la coordinación y buscaron descentralizar la implementación (Houtart 2014; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2013, 2016; SENPLADES 2009, 2013).

El Plan de la Revolución Ciudadana 2007-2010 (IPRC 2007-2010) y los Planes de Desarrollo del Buen Vivir 2009-2013 (II PNBV) y 2013-2017 (III PNBV) fueron grandes programas de desarrollo sustentados en políticas públicas bajo el enfoque del buen vivir con 12 objetivos nacionales. Fue la primera vez que en la planeación ecuatoriana, y taxativamente en los dos últimos planes señalados, que se mencionaba la cooperación Sur-Sur en forma expresa. Se la relacionó con fortalecer las capacidades del Estado en talento humano, asistencia técnica y transferencia tecnológica.

El IPRC, diseñado para el período 2007-2010, que estuvo vigente hasta la aprobación de la nueva Constitución en 2008, recogió los lineamientos ofrecidos durante la campaña presidencial de Correa. En este Plan se observa que el nuevo gobierno tenía como objetivo dinamizar y ampliar las relaciones políticas y actividades comerciales, distanciándose de la hegemonía de Estados Unidos. Enfatizó en lo social, político, productivo y comercial para combatir la inequidad y brindar al individuo las herramientas para un mejor vivir, cuidando el medio ambiente y respetando las costumbres de las nacionalidades indígenas y grupos étnicos.

El IPRC constituyó una hoja de ruta inicial y estuvo compuesto por cinco ejes: 1) revolución constitucional y democrática, 2) revolución ética, 3) revolución económica y productiva, 4) revolución social, 5) soberanía e integración. El primer eje constituyó una base fundamental para realizar todos los cambios mediante una nueva Constitución. El último eje, por su parte, apunta a la integración latinoamericana, redefiniendo espacios de integración en la CAN y la UNASUR para impulsarlos de acuerdo con la agenda común en la región. Ecuador aspiró a ser parte de una gran nación sudamericana conforme lo expresado en el discurso de apertura de Rafael Correa, en enero de 2007 (SENPLADES 2007).

Este plan de desarrollo se diferenciaba de versiones pasadas por haber surgido a partir de 12 ambiciosos objetivos nacionales que combinaron lo social con lo productivo. Anteriormente, la planificación estaba concebida en función de los sectores productivos y comerciales, mientras que en el nuevo Plan el Estado se desarrollaba en torno al ser humano y sus sectores pasaban a estar a su alcance. Otra característica novedosa fue la apertura de espacios de concertación ciudadana en la gestión estatal, la incorporación de género y la preservación de la naturaleza. Se planteó involucrar a la sociedad en decisiones del Estado, puesto que este Plan fue diseñado y ejecutado con la participación de sociedad civil, la empresa privada (en menor medida) y el sector académico, lo que le daba un carácter participativo. Los ejes 2, para mejorar las capacidades ciudadanas, y 5. para garantizar la soberanía y la integración latinoamericana, fueron los que más incidieron en la cooperación Sur-Sur (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016).

La particularidad de este primer plan durante el período de Correa es que se intentó mencionar la cooperación Sur-Sur como una de carácter técnico y triangular. Asimismo, se anunció la necesidad de fortalecer el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), relacionándolo con temas de cooperación en la potencialización de capacidades, soberanía y seguridad (SENPLADES 2007).

El II PNBV 2009-2013 es el primer documento de planificación donde aparece la cooperación Sur-Sur. Se refiere a ella como un instrumento para fortalecer las capacidades de las personas, en su objetivo 2. Este énfasis evidencia las intenciones de proponer a la cooperación Sur-Sur como una estrategia para el cambio. En el objetivo 5 señala la importancia de la cooperación en los procesos de integración regional, por lo que se

constituyó en el camino para establecer nexos con el Sur, principalmente con la región. Así, todos estos países tendrían la oportunidad de sostener su soberanía y fortalecer sus políticas exteriores para recibir y ofertar cooperación.

En el documento II PNBV se propuso transferir conocimientos y experiencias a otras sociedades y se buscó generar intercambios con becas para estudiantes e investigadores de otros países. Por ejemplo, Ecuador incursionó con su oferta de cooperación en el Caribe (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019). En fin, se trató de perfeccionar las capacidades desarrolladas en la gestión pública, cuyos resultados debían ser exitosos para transferirlos fuera del país (SENPLADES 2009; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016).

El III PNBV 2013-2017 relevó la necesidad de una cooperación internacional como instrumento de política exterior que priorizara los requerimientos locales y nacionales de la sociedad ecuatoriana. Así, la cooperación Sur-Sur dio el impulso inicial para organizar una adecuada clasificación entre necesidades y capacidades instaladas en el país, que podían transferirse al extranjero (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016).

Lo que distinguió a este tercer Plan es que incorporó entre sus objetivos el cambio de la matriz productiva y potenció la eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. Ambos objetivos se cristalizarían con la revolución del conocimiento mediante el uso y apropiación de la ciencia y tecnología. De esta forma, se pasaría de la dependencia de recursos limitados a aprovechar recursos ilimitados o infinitos como ciencia, tecnología y conocimiento. El Plan también propuso un rol dual para la cooperación Sur-Sur con el fin de construir nexos, "estableciendo una fuente de desarrollo en la región y una diversidad de acciones destinadas a incidir en los ámbitos internos sociales, económicos, culturales, ambientales e institucionales" (SENPLADES 2013, 9, 225).

La cooperación Sur-Sur se alineó con el objetivo 12 del III PNBV 2013-2017. Aquel planteó la necesidad de crear modelos de desarrollo basados en el respeto a la soberanía y sin inmiscuirse en asuntos internos de los países. Específicamente, en el numeral 12.7, se señaló la gestión soberana de la cooperación Sur-Sur, como base para la transformación de la matriz productiva (Senplades 2013; Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016).

La cooperación Sur-Sur contribuiría a dar mayor autosuficiencia a los países receptores, adaptando las experiencias transferidas a las necesidades locales. El cumplimiento de este objetivo conllevó la gestión de la soberanía mediante el desarrollo nacional y la inserción internacional.

En definitiva, los planes de desarrollo sustentaron el remozo institucional y la dotación de herramientas para implementar políticas públicas. La infraestructura fue un aspecto que se logró atender como un requisito para poner en práctica y cumplir la normativa. En cuanto a las normas, los reglamentos y las leyes, estos fueron ampliamente consensuados, creados, publicados y difundidos. Como áreas transversales se mantuvieron políticas de género, medio ambiente y derechos humanos con un enfoque de inclusión (SENPLADES 2009).

Al igual que Colombia, Ecuador también articuló con actores nacionales. Durante la presidencia de Correa, la participación social de los actores fue otro logro en la planificación central y acogida para la cooperación internacional. Diversos actores, entre ellos las agencias cooperantes y las organizaciones de la sociedad civil, fueron considerados como socios del desarrollo en la nueva política (Srouji 2011; Ayllón 2020).

Desde la nueva perspectiva de direccionamiento de la cooperación Sur-Sur, hubo una articulación entre las necesidades nacionales, que trascendieron al cambio de la matriz productiva porque se pensó que tal cooperación podía contribuir al desarrollo mediante la asistencia técnica (entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, noviembre de 2019). Entre 2009 y 2013, la SETECI (2013) organizó 20 mesas territoriales con temáticas variadas para articular la cooperación Sur-Sur con distintos actores públicos, privados y sociedad civil. La convocatoria a la sociedad —la academia y el sector privado (SELA 2014b)— para tratar temas de su interés fue una nueva práctica que se instituyó a partir de la planificación, aunque entablar el diálogo no fue fácil.

El objetivo de la invitación era acercar a estos sectores para afrontar problemas y encontrar sus posibles soluciones mediante políticas que condujeran a dinamizar sus potencialidades (entrevista a Rocío Vergara, exdirectora y subsecretaria de cooperación internacional y técnica en SETECI, agosto de 2019; entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, noviembre de 2019). Se intentaba que la participación ciudadana y los grupos

formalmente constituidos se interesaran en sus problemas y propusieran soluciones para que el Estado las implementase.

El gobierno realizó la misma práctica con los organismos de cooperación internacional. La transparencia y la evaluación fueron otros elementos propuestos por los planes de desarrollo. Así, los actores de la cooperación internacional estuvieron sujetos a una mayor participación y control del gobierno central y se propendió a la equidad (SETECI 2013).

La Constitución de 2008 dio las pautas para que, además del gobierno central, los gobiernos de nivel regional, provincial, municipal o parroquial se apropiaran y ejecutaran la cooperación internacional no reembolsable. El Código de Planificación y Finanzas Públicas, en sus artículos 65-69, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 131, son los instrumentos normativos de planificación para el desarrollo que aplican los gobiernos subnacionales. La planificación con la cooperación internacional y la cooperación Sur-Sur se articuló mediante estos instrumentos (SENPLADES 2011, 2016; Presidencia de la República de Ecuador 2010a).

Por su parte, la agenda de cooperación internacional de Ecuador fue el vínculo entre las necesidades de los sectores y la SETECI (entrevista a Paola Mera, exdirectora de Políticas en Ministerio de Relaciones Exteriores; exasesora y exdirectora de SETECI, octubre de 2019). Para Yerovi, haber logrado "darle otro sitial a la cooperación internacional en las agendas de las instituciones públicas" fue muy importante ya que nunca había tenido un gran reconocimiento vinculado a generar capacidades para el desarrollo. Incluso, en los "programas de Ecuador con Naciones Unidas se inmiscuían algunas acciones para que fueran financiadas como cooperación Sur-Sur o triangular" (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

En lo doméstico, el II PNBV tuvo una clara tendencia a atender lo social —en especial salud y educación— porque, según la visión del gobierno, fue un área poco atendida por los últimos gobiernos de tendencia neoliberal. Se trató de darle un nuevo rostro a las áreas que se consideraban esenciales para el desarrollo nacional. Por ello, se dotó de suficientes herramientas institucionales, normativas y organizativas para lograr una estructura armónica y aprovechar los recursos.

La gestión estatal se empezó a constituir por zonas geográficas. Se extendieron e implementaron nuevas secretarías de Estado, instituciones y

ministerios, y se definieron instituciones para atender servicios por áreas y sectores en consejos sectoriales. Se trató de optimizar los servicios y los recursos, así como tener una mejor y mayor cobertura. Para implementar este plan de desarrollo se contó con un nutrido presupuesto gracias a que la economía estaba en uno de sus mejores momentos. Quienes estuvieron en contra del modelo criticaron la "dilapidación" de recursos para atender lo social en desmedro de lo productivo. Como resultado, el país fue acumulando experiencias sociales exitosas y otras que aún requerían ajustes. También fue adquiriendo competencias, que pudieron ser ofertadas como cooperación Sur-Sur (entrevistas a Carolina Costa, Sebastián Yerovi, Rocío Vergara, Paola Mera, Carlos Játiva, Linley Barragán, Saskya Lugo y María Cristina Fuentes).

Aunque no alcanzó a completar su objetivo, el III PNBV se volcó a atender lo productivo. Se suponía que una vez que se había atendido lo institucional y lo social, los servicios públicos estaban en marcha y era el momento de impulsar lo económico y productivo. El tema de la matriz productiva y la generación del conocimiento basado en la economía tomaron preponderancia en el discurso de Correa durante esta etapa. El aporte desde la SETECI fue trabajar articuladamente en una agenda de cooperación conjunta con el Ministerio y el Consejo Sectorial del Conocimiento y Talento Humano en proyectos emblemáticos (SELA 2014b). A través de este vínculo se buscó fortalecer universidades emblemáticas recién creadas por el gobierno: Yachay, con la Ciudad del Conocimiento; la Universidad de las Artes (Uniartes); la Universidad Regional Amazónica Ikiam; y la Universidad Nacional de Educación (UNAE).

Además, se trabajó en un marco para crear competencias profesionales y diseñar e implementar carreras técnicas. Yachay fue el proyecto emblemático para lograr, paulatinamente, una transformación productiva que llevara hacia la competitividad y mejorase la economía. Este proyecto trataba de unir al Estado, la academia y la industria. También se fortalecieron los centros de investigación, las universidades y los institutos públicos en sus capacidades de gestión, transferencia tecnológica, intercambios de expertos, becas, proyectos científicos y de investigación, equipamiento de laboratorios y otros, en los que el aporte de cooperación Sur-Sur como agente de desarrollo era necesario (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019). Sin embargo, el presupuesto, que en años anteriores había sido

favorable, se redujo porque los ingresos disminuyeron de acuerdo con las condiciones y la dependencia internacional. Es decir que este propósito de la matriz productiva no llegó a cuajar; peor aún, no se logró a hacer el intercambio para dejar de depender de los precios internacionales de materia prima (Ayllón 2015b).

Según la Agenda Ecuatoriana de Cambio de la Matriz Productiva, una de las metas propuestas como lineamientos de política de cooperación internacional era que para 2017 Ecuador debía incrementar su cooperación al 60 %, cuyos réditos se destinarían a ciencia, tecnología y preparación de talento humano como apoyo a la transformación de la matriz. Conforme a la planificación central desde el Ejecutivo, la cooperación Sur-Sur estuvo dirigida por un frágil modelo de gestión que definió las políticas públicas (Ayllón 2015b). La oferta de cooperación Sur-Sur tuvo efecto "catalizador", recuerda Yerovi. Las instituciones públicas se vieron obligadas a contar con un departamento activo de "cooperación internacional y profesionales especializándose en cooperación Sur-Sur para atender a sus sectores involucrados". Ello permitía abaratar costos y, sobre todo, aplicar el conocimiento y las experiencias probados en otros países e implementarlos a las necesidades locales (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

En lo que se refiere a la política exterior, el modelo del buen vivir y los planes impulsaron las políticas intersectoriales para crear capacidades y sustentar el desarrollo nacional. Para cumplir con los ODM/ODS, en el marco de la gobernabilidad, los planes de desarrollo estaban llamados a fortalecer programas y proyectos institucionales públicos con el fin de avanzar en las metas internas que también sirvieron para incrementar los indicadores de gestión. De igual manera, estos planes tenían como meta fortalecer el sector privado en pro de la implementación de un modelo de desarrollo para una sinergia a favor del país. Es por ello que una herramienta eficaz que se utilizó para llevar adelante los proyectos territoriales y sectoriales fue la cooperación Sur-Sur (Marcuzzi 2013; Sanahuja 2016; Malacalza 2020; Dolcetti y Ayllón 2016; SELA 2014a).

En definitiva, las políticas públicas diseñadas para gobernar con un nuevo modelo de desarrollo basado en el buen vivir dieron vigencia a la cooperación Sur-Sur para complementar la escasa cooperación internacional. Cada sector de desarrollo diseñó sus políticas conforme al buen

vivir otorgándole al individuo derechos fundamentales y herramientas establecidos en la carta magna y que se ratificaban en cada política pública. Para Ricardo Patiño, canciller durante el período 2010-2016, la cooperación Sur-Sur acompañaba y complementaba el modelo de desarrollo del buen vivir (SELA 2012).

Cabe señalar que, aunque hubo participación de varios actores en la construcción de políticas públicas, un eslabón importante tuvo poca participación: los diplomáticos de carrera, quienes no fueron consultados. El cambio en el estilo de hacer política exterior sorprendió a los funcionarios diplomáticos alineados al modelo tradicional. Esto hizo que muchos le restaran interés a la cooperación Sur-Sur y siguieran priorizando la cooperación al desarrollo tradicional Norte-Sur (Yépez Hidalgo 2009). Los servidores diplomáticos bien pudieron haber sido instruidos para respaldar y socializar las capacidades ecuatorianas como puntos focales (Ayllón 2014a).

Empero, el talento humano que estuvo al frente de la nueva institucionalidad de cooperación Sur-Sur fue en su mayoría, nuevo, sin experiencia. Se formó en el proceso, sin injerencias burocráticas, y ello sirvió para sacar adelante el cambio institucional. Sin embargo, no hubo gestión del conocimiento para formar, retener y salvaguardar la información y la experiencia adquirida (SENPLADES 2013). La asistencia técnica que se ofrecía a otros países, aunque muy valorada, evidenció debilidades internas por la continua movilidad de servidores públicos, dejando como consecuencia la pérdida de información y la poca capacidad de las instituciones (entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, noviembre de 2019; entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

Al haberse constituido como una herramienta de política exterior y de aporte al desarrollo, estrechamente alineada con los planes de desarrollo, la cooperación Sur-Sur fue conducida desde la estructura central hacia la sociedad, pero se relegó la activa participación de otros tomadores de decisiones como la diplomacia y el sector productivo. Ello pone de manifiesto la escasa participación de muchos actores (por resistencia de estos grupos y por falta de articulación desde el gobierno) y el limitado impacto de la importancia de esta modalidad de cooperación en la sociedad.

Contrastes en la relación del modelo de desarrollo y la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador

Los hallazgos muestran la interconexión entre el modelo de desarrollo de cada país, su idea de desarrollo y la política de cooperación Sur-Sur, así como los espacios que se generaron para la participación de otros actores. Se consideró la incidencia del contexto regional coyuntural-histórico en el modelo de desarrollo. Después de ello, se explican organizadamente los puntos analizados y los principales hallazgos.

Los planes de desarrollo como instrumentos de planificación nacional se transformaron en políticas públicas en varios sectores y niveles. El modelo de Colombia partió de la planificación del Ejecutivo y la orientación con pautas para la apertura de los planes de desarrollo a los niveles subnacionales y locales. En el modelo de Ecuador, su planificación fue central y se crearon instrumentos políticos y jurídicos para descentralizar y desconcentrar competencias amparados en el marco de la Constitución y el buen vivir. En la tabla 4.1 consta la relación con la política de cooperación internacional, particularmente en la cooperación Sur-Sur, que fue una modalidad priorizada por ambos gobiernos en el período de estudio.

Tabla 4.1. Incidencia de los planes de desarrollo en la política de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador

País	Amparo normativo	Enfoque de desarrollo	Planes de desarrollo/ejes	Acento y priorización modelo	Lineamientos cooperación Sur-Sur	Estrategia cooperación Sur-Sur
Colombia	• Constitución 1998 • Ley 152, 1994 • Política exterior	• Liberal • Capitalismo • Neoliberalismo • Globalización	• Plan 2002-2006 • Plan 2006-2010: • Seguridad democrática y fortalecimiento interno • Plan 2010-2014: Prosperidad para todos. Cooperación Sur-Sur • Plan 2014-2018: Paz, equidad y educación	Modelo economía de desarrollo • Democracia liberal • Libre comercio • Crecimiento económico • Lucha contra la pobreza	• Oferente de cooperación Sur-Sur • Integración y asociaciones comerciales • Cooperación y apertura extrarregión • Reputación de la cooperación Sur-Sur para la participación en multilaterales	• I Estrategia Coop. 2004-2006 • II Estrategia Coop. Int. 2007-2010 • III Estrategia Coop. Int. 2012-2014 • Hoja de Ruta CI 2015-2018
Ecuador	• Constitución 2008 • Política exterior	• Posneoliberal • Socialismo siglo XXI • Buen vivir • Transversalidad de globalización y capitalismo	• I Plan 2007-2010: capacidades ciudadanas e integración • II PNBV 2009-2013: cooperación Sur-Sur e integración • III PNBV y matriz productiva	• El ser humano como fin (prima sobre el capital) • Inversión social y disminución de la pobreza • Economía social y del conocimiento	• Oferente cooperación Sur-Sur • Integración regional • Cooperación soberana • Posicionamiento internacional • Transformación productiva	Agenda de Cooperación Internacional 2015: política de prioridades; cooperación Sur-Sur

En el caso de Colombia, la planificación coordinada desde el Ejecutivo presentó variaciones durante el período de estudio. Uribe atenuó el rol del DNP y sus coordinaciones con los demás entes institucionales fueron más personalizadas según su estilo de gobierno. Santos impulsó el rol del DNP y fortaleció la planificación gubernamental apoyando al proceso de formulación e implementación del plan de desarrollo. El ordenamiento de la cooperación internacional también se alineó con los planes. La ENCI 2012-2014 señala que el primer desafío fue alinearse con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para cumplir metas de empleo, menos pobreza y más seguridad. De esta manera, la planificación fundamentada en el plan Prosperidad para Todos dio preponderancia a aspectos económicos, sociales y creación de trabajo.

Durante el período 2008-2015 Colombia mantuvo una misma línea ideológica, aunque con ciertos matices. Los planes de desarrollo tuvieron participación mayoritaria del Estado, pero también del sector privado. Los cinco sectores que se beneficiaron por un desarrollo interno contundente fueron innovación, agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, minería y vivienda. La cooperación Sur-Sur se convirtió en la herramienta complementaria para crear las capacidades necesarias en el desarrollo.

En Ecuador, en esta etapa los planes de desarrollo dieron especial importancia a los componentes sociales, políticos y económicos. Su modelo de desarrollo se fundamentaba en una economía social. El buen vivir fue el cimiento sobre el que se planificó. Por ejemplo, el plan 2013-2017 tuvo como ejes la apropiación del poder ciudadano y el Estado, derechos y libertades que respondieran al buen vivir y transformación económica y productiva. Cabe señalar que el enfoque en lo social, en ocasiones a la par y en otras por debajo de lo económico y productivo, se dio en un contexto de predominancia de gobiernos progresistas en Sudamérica. Lo común en Ecuador era que con cada cambio de tendencia ideológica política-partidista, la planificación central aparecía o dejaba de ser prioridad nacional, en lugar de constituir una de las bases del Estado. Durante el gobierno de Correa, estos planes fueron consensuados con la sociedad, especialmente con grupos sociales, instituciones públicas, academia y sectores productivos representados por el sector privado, entre otros.

Es preciso destacar el contexto regional en el que actuaron los dos países: un renovado panorama geopolítico en el que el neoliberalismo y el

posneoliberalismo se disputaron espacios en América Latina (Lo Brutto y González 2015). Estas dos vertientes de pensamiento modificaron "la ecuación estrictamente neoliberal entre Estado, mercado y sociedad, trastocando los equilibrios político-ideológicos y abriendo importantes debates en el campo intelectual del pensamiento crítico latinoamericano" (Modonesi 2019, 181).

Durante esta etapa hubo una restringida participación de la sociedad en la cooperación técnica Sur-Sur en Ecuador a pesar de que se esperaba lo contrario. La oferta de cooperación Sur-Sur y la institucionalidad eran aún recientes y las bases normativas no lograron fortalecer ese nexo participativo. En Colombia, diferentes manifestaciones de cooperación técnica Sur-Sur sí fueron visibles, principalmente, porque la arquitectura y administración de la cooperación en ese país ya eran maduras. Además, el gobierno, de tendencia ideológica liberal, no abarcó todos los temas, por lo que varios otros actores y la sociedad civil tuvieron la oportunidad de participar.

Los modelos y planes nacionales de desarrollo de ambos países tuvieron diversos matices. Los de Colombia siguieron las directrices establecidas en la Constitución y la Ley 152. También influyeron el plan de gobierno y los intereses y necesidades del país. Hubo mayor libertad a la hora de planificar porque existió autonomía para planear el Estado y sus entidades territoriales, sin descuidar la coordinación para atender el bienestar colectivo y propender a mejores niveles de desarrollo.

Durante el gobierno de Santos se manejó un modelo de desarrollo en que predominaron las corrientes neoliberales de mercado. No solo se brindaron estrategias para trazar el rumbo económico y comercial, sino que también se preocupó por los temas sociales, securitarios y medio ambiente. Lo social se vinculó con educación, salud, ciencia y tecnología. La seguridad se alineó con los procesos de paz. El cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente (en el radar del discurso del Norte) fueron una preocupación para el Estado. El gobierno también buscó la internacionalización de Colombia en su intento de posicionarse en la región y globalmente.

Mientras tanto, Ecuador se inclinó hacia una planificación central, en la que el Estado tenía el control. Su modelo de desarrollo y el plan de gobierno, desde el inicio del período de Correa en 2007, impulsaron la elaboración de una nueva Constitución para el buen vivir. Los lineamientos quedaron a cargo de SENPLADES, como ente planificador, para organizar

administrativamente las políticas de desarrollo. Todas las políticas, programas y proyectos se organizaron de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo. En un principio, la cooperación Sur-Sur fue pensada con un carácter técnico.

Ecuador fue testigo de cambios estructurales con base en las políticas públicas y en la toma de decisiones, gracias a una organizada forma de concebir el Estado. Los planes nacionales de desarrollo dieron las pautas para organizar la planificación y el ordenamiento territorial, así como direccionar los sectores estratégicos del Estado para su propia planificación sectorial e institucional. Estos planes reflejaron los principios plasmados en la Constitución de 2008. La formulación y sistematización de las políticas públicas cobraron importancia durante el decenio del gobierno de Correa. No obstante, alinearse con este modelo provocó incomodidad para ciertos sectores —la industria y las élites políticas y económicas, siempre sintonizadas con el neoliberalismo—.

En Colombia la ley y los planes centrales otorgaban libertad a los niveles subnacionales para diseñar y ejecutar sus propios planes de desarrollo, alineados a los objetivos del desarrollo nacional. En Ecuador la planeación se organizó desde el centro para luego descentralizarse por niveles y zonas geográficas para un desarrollo integral. La Constitución y los códigos orgánicos fueron los principales instrumentos legales en los que se ampararon los planes de desarrollo, lo que condujo a generar políticas públicas, entre ellas la de cooperación internacional.

La inclusión de la cooperación Sur-Sur en el modelo de desarrollo colombiano y la planificación central no fue improvisada. Fue meditada y orientada a cumplir dos grandes propósitos: uno interno y otro externo. En el plano doméstico, la cooperación Sur-Sur fue aprovechada para desarrollar capacidades y especializarse en nuevos temas. Sirvió de herramienta de política exterior y se plasmó como tal en los planes nacionales de desarrollo, específicamente durante la presidencia de Santos, aunque Colombia siguió recibiendo ayuda para el desarrollo desde el Norte, especialmente de Estados Unidos y Europa. El país aprovechó tácticamente ambas fuentes de cooperación en pro del desarrollo. En el plano externo, los planes nacionales de desarrollo destacaron la apertura comercial y la seguridad regional.

En contraste, la cooperación Sur-Sur de Ecuador estuvo muy apegada al modelo centralizador y el plan nacional de desarrollo del buen vivir,

en sintonía con el socialismo del siglo XXI. Por primera vez en el país se habló formalmente de cooperación Sur-Sur. La Constitución, en su artículo 416 planteó que la cooperación Sur-Sur fuera el nexo para fortalecer la integración regional y generar mayores capacidades de desarrollo. Este modelo de cooperación se convirtió en parte de los planes nacionales del gobierno de ese momento. Sin embargo, la política pública no se cristalizó e instrumentalizó lo suficiente como para ser consistente con el desarrollo del Estado, no del gobierno. No obstante, en aquella época fue muy importante para intercambiar experiencias y conocimientos con otros países de la región, cooperar solidariamente y enfocarse en países rezagados, lo que le daría a Ecuador un mayor reconocimiento internacional.

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

Capítulo 5

Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur

En este apartado se examinará cómo la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur incidió en las políticas de Colombia y Ecuador en materia de oferta durante el período de estudio. Para ello se revisará la evolución de la institucionalidad de tal modalidad. Dentro de esta estructura institucional se analizarán tres subfactores relacionados con la institucionalidad de este tipo de cooperación: 1) la edificación de la institucionalidad de cooperación Sur-Sur, 2) la política de oferta de la cooperación Sur-Sur y 3) la agenda de oferta de la cooperación Sur-Sur.

Escenario regional para la arquitectura institucional

Los acontecimientos a partir del 11S en Estados Unidos dieron nuevas pautas para el destino de la AOD. Los temas de seguridad pasaron a ser prioridad y la mayoría de los recursos se dirigieron hacia Medio Oriente y Colombia. Se presentó un nuevo dilema para los países que ofrecían AOD: atender el desarrollo o la seguridad internacional. Durante el período de estudio Latinoamérica recibía el 6,7 % de AOD del total mundial, lo que demuestra que la región no era prioritaria para este tipo de ayuda. En este contexto, la cooperación Sur-Sur reimpulsó su accionar entre los países en desarrollo. La transfiguración regional implicó revisar los marcos nacionales y las políticas de cooperación Sur-Sur en los países de la subregión, particularmente Colombia y Ecuador (Malacalza 2019, 2020; Prado-Lallande 2018; SENPLADES 2010a, 2010c).

Hablar de institucionalidad es entender la importancia de una estructura organizada como soporte a una cooperación internacional Sur-Sur

política-técnica para el desarrollo. Ello implica tomar en cuenta historia, cultura, estructura institucional, actores, procesos administrativos, normativas, decisiones políticas y presupuesto. También involucra contar con un marco conceptual-normativo, una estrategia política y observar las condiciones internas y externas (Viola 2014). Para el análisis se consideró, en forma general, la trayectoria de la arquitectura institucional seguida en Colombia y Ecuador durante el periodo de estudio, pero no se ahondó en sus componentes, tomando en cuenta que los marcos institucionales son diferentes en cada país. Según sus propósitos, Colombia y Ecuador concibieron una institucionalidad desde donde la cooperación Sur-Sur asumió retos.

Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Colombia

El año 2005, con la firma del Acuerdo de París, fue importante para repensar la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Colombia. Se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, adscrita a la presidencia de la república. Pero fue el gobierno de Juan Manuel Santos que afianzó su carácter político-técnico mediante la creación de la APC y la oferta de cooperación Sur-Sur en 2010. Con el cambio de política en el gobierno de Santos y las negociaciones con las FARC, la oferta de cooperación Sur-Sur colaboró con el ideal de visibilizar y posicionar el país (entrevista a Fernando Nivia, profesor-investigador y consultor internacional y exservidor APC, febrero de 2022). A la par, la política exterior, implementada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, complementó las gestiones para proyectar las capacidades del país hacia la región y el mundo.

Durante el período de estudio, se fueron forjando la cooperación internacional y sus instituciones nacionales. Los principios de alineación y apropiación de la Declaración de París fueron la base para el armado institucional de la cooperación Sur-Sur. Para Paula Ruiz, parte de la transformación institucional sirvió para atender los ODM/ODS. Los motivos expuestos indican que la institucionalización fue el factor más importante en la oferta de cooperación Sur-Sur (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

Lo mencionado anteriormente da cuentas de lo favorable que se volvió el entorno externo y de la importancia que revistió para la edificación institucional y su normativa. En Colombia también se dio cabida a otros actores para que desarrollaran sus propias capacidades y las compartieran (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020). Ello fue de la mano con modernizar e innovar las relaciones internacionales de cara al nuevo siglo.

Para conocer la edificación de la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur, primero hay que recordar cuando el país incursionó en la cooperación internacional en el siglo XX. En 1958, suscribió el primer convenio de cooperación con Brasil. Se considera que esa fue la primera manifestación formal de la cooperación horizontal (Sanín-Betancourt 2010, 103). Ello coincide, según Henao (1991), con el inicio de la práctica de la cooperación internacional al desarrollo que tuvo sus orígenes en la Alianza para el Progreso en 1961, aunque formalmente inició en 1967 (Camelo y Manbuscay 2019).

En este período, a pesar de que hubo manifestaciones de cooperación horizontal en la región, fueron mínimas y existe poca información al respecto. Los datos más precisos se remontan a los años ochenta y noventa, cuando Colombia participó en proyectos de cooperación técnica con Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela, países que en esa época tenían un desarrollo más avanzado que los demás en Sudamérica (Nivia 2013). Pero esta asistencia técnica no era "estructural ni institucionalizada" (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021). A la par, Naciones Unidas declaró a Colombia —además de a otros países con rasgos de ser economías secundarias— como *país pivote* para replicar sus buenas experiencias en cooperación internacional. A propósito de ello, Colombia publicó el primer catálogo de oferta con capacidades y experiencias de cooperación Sur-Sur, con 221 experiencias en 20 sectores (Nivia 2013).

En los años setenta se creó una División Especial de Cooperación Técnica Internacional en el DNP como soporte institucional (Tassara 2012a). Esta dependencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores estuvieron al frente del manejo de la cooperación. De ahí en adelante, "la institucionalidad de cooperación internacional ha venido como 'cortocircuito' porque no se sabía quién debería hacerse cargo de la política de cooperación del

país" y, además, si era un tema "técnico, político o de seguridad" (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

Durante el gobierno del presidente Gaviria (1990-1994) se trazaron los primeros lineamientos formales para organizar las instituciones y proyectos de cooperación que asumía el país. La DNP elaboró el documento Política Nacional de Cooperación Internacional, donde se propone "fortalecer la cooperación técnica entre países en desarrollo que ofrece y recibe el país, acorde con los lineamientos de política internacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores" (Camelo y Manbuscay 2019, 10). Esa Política adquirió fuerza durante la presidencia de Samper (1994-1998) y dio importancia a la cooperación internacional para el desarrollo al dotarle de un consejo nacional y dos fondos: el fondo de organismos financieros internacionales (FOFI)[1] y el fondo de cooperación y asistencia internacional (FOCAI) (Camelo y Manbuscay 2019).

En 1997, luego de un estudio sobre la política de cooperación internacional, mediante la Ley 318, se creó la Agencia de Cooperación Internacional. En su estructura apareció la Subdirección de CTPD para atender las acciones de cooperación horizontal con Latinoamérica y el Caribe. Desde los años ochenta el Caribe se ha considerado área de influencia prioritaria por su interés político, económico y comercial para Colombia. Había la necesidad, por un lado, de comercializar productos, organizar cuotas y posiciones comerciales sobre el banano y café; y por otro, solventar problemas limítrofes con Nicaragua, Venezuela y otras fronteras marítimas (Bergamaschi, García y Santacruz 2017). En un principio la Agencia dependió de la DNP. Sin embargo, en 1999 pasó a estar supeditada al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Según Ruiz, "Uribe fue el primer presidente en entender la importancia del sistema de la cooperación internacional" (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021). En 2003, la cooperación fue reconocida oficialmente en la planificación central y su institucionalidad pasó a la Presidencia de la

[1] La Ley 318 de 1996 creó el FOFI como una cuenta especial para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumpla compromisos de pagos por pertenencia a organismos financieros internacionales (Congreso de Colombia 1996).

República, estratégicamente (Tassara 2012a). Sin embargo, para el 2005 inició un proceso de renovación de la administración pública a causa de la corrupción, entre otros factores. Además, se necesitaba generar una instancia para la cooperación internacional (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020). Se instauró la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, creada con el Decreto 2467 de 2005, para manejar los programas sociales y las transferencias monetarias condicionadas, y para fortalecer la cooperación internacional (Nivia 2013). La Agencia sirvió a dos propósitos: 1) apoyo a ODM en la lucha contra la pobreza y 2) apoyo a las iniciativas de paz (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

La Agencia facilitó el destino de los fondos internacionales y permitió encauzarlos hacia los temas priorizados por el gobierno, pues al ser recursos de compromisos internacionales, no estaban atados al orden jurídico interno, según la Ley 80 de 1993. Sin embargo, la fusión de lo social y la cooperación internacional puso en alerta a los donantes: estaban preocupados de que los recursos fueran destinados solo para programas sociales (Bergamaschi, García y Santacruz 2017; entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020). Por tal motivo, en esta dependencia se creó una subdirección para la ayuda oficial al desarrollo y otra para las nuevas fuentes de cooperación (entrevista a Fernando Nivia, profesor-investigador y consultor internacional y exservidor APC, febrero de 2022).

Esto da cuenta del inicio institucional formal de una cooperación alternativa y complementaria a la tradicional, pero que aún no cobraba mayor importancia. Para los diferentes gobiernos la cooperación Sur-Sur no había sido un tema de mayor vigencia ni importancia al ser solo técnica (entrevista a Fernando Nivia, profesor-investigador y consultor internacional y exservidor APC, febrero de 2022). Pese a ello, para el 2006 se auspició la tercera edición del Catálogo de Oferta de Capacidades y Experiencias en cooperación Sur-Sur (Nivia 2013).

Los indicios de la organización e institucionalización de la cooperación Sur-Sur empezaron cuando finalizaba el mandato de Uribe y se potenció políticamente con Santos (entrevistas a Fernando Nivia,

febrero de 2022; Pala Ruiz, mayo 2021; y Andrea del Pilar Bernal, marzo de 2020). La reactivación de la oferta de cooperación Sur-Sur comenzó a gestarse más por "petición de actores externos […] como resultado de lo que se fue construyendo como una historia de éxito de Colombia en la lucha contra la insurgencia, las drogas e inseguridad" (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021).

La manera como se concibió la cooperación Sur-Sur en el gobierno de Uribe fue técnica, pero con el pasar de los años fue cambiando hacia un manejo más político (entrevista a Ricardo Melo, exservidor cooperación en DNP y exdirector Acción social AP, marzo de 2020). En la administración de Uribe se recibió más cooperación, mientras que en el gobierno de Santos se impulsó la oferta (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020). En primera instancia, en la cooperación Sur-Sur participaron otros actores como el sector privado, ONG y universidades, aunque ese vínculo decayó con el tiempo (entrevistas a Andrea del Pilar Bernal, marzo de 2020; y Ricardo Melo, marzo de 2020).

El gobierno de Uribe, consciente de la dependencia de Estados Unidos y su injerencia en el manejo del Plan Colombia, se acercó a la Unión Europea para atraer cooperación tradicional. El mandatario trató de canalizar el flujo de cooperación para sus programas de gobierno. Con ese fin, proyectó la imagen de su país como una víctima del problema de las drogas y los grupos subversivos, perpetuando su política de seguridad democrática. Entonces, era necesario transformar la política de cooperación internacional y entablar conversaciones desde la presidencia para informar a los donantes y articular la cooperación con los programas oficiales, en especial los de tipo social (Bergamaschi, García y Santacruz 2017).

En este contexto, el gobierno participó activamente en los destinos de la cooperación internacional; la sociedad también se involucró. No obstante, para Camelo y Manbuscay (2019), la mezcla de decisiones burocráticas, técnicas y políticas condujo los cambios en la institucionalidad, que pasó del ente de planificación al Ministerio de Relaciones Exteriores y de allí al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El año 2010 fue decisivo para la cooperación internacional y las relaciones exteriores en Colombia. Uno de los objetivos del gobierno fue

convertirse en un socio estratégico en el continente. "Santos comenzó a observar en la organización de la oferta de cooperación Sur-Sur una oportunidad para proyectar a Colombia regional e internacionalmente como proveedor de seguridad, pero también pensando hacia el futuro" (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021). El gobierno renovó la institucionalidad de la cooperación internacional. Mediante decreto 4152 de 2011 que escindió la Agencia Presidencial para la Acción Social, que estaba basada en la Ley 1444 de 2011, se creó la APC como una institución técnica y descentralizada, adscrita a la Presidencia de la República, encargada de articular, identificar, formular, hacer seguimiento y análisis de oferta y demanda de cooperación. También se ocupó de coordinar con actores nacionales, subnacionales, sectoriales, locales, internacionales, gestores de la cooperación públicos y privados, en concordancia con la agenda de cooperación. Su creación buscó "visibilizar y posicionar a Colombia como oferente de cooperación internacional" (APC-Colombia 2012b).

Uno de los objetivos de la reorganización fue dotar a la APC de un marco más amplio para gestionar estratégicamente la cooperación Sur-Sur y la tradicional, simultáneamente (entrevista a Fernando Nivia, profesor-investigador y consultor internacional y exservidor APC, febrero de 2022). Se crearon tres direcciones: 1) demanda, 2) oferta y 3) coordinación interinstitucional (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020).

Con esta estructura se dinamizó el rol de Colombia como oferente bajo la Dirección de Oferta de Cooperación Internacional enfocada en la cooperación Sur-Sur y triangular. Así pasó de ser una "cooperación técnica entre países en desarrollo a una cooperación Sur-Sur más incluyente" (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020). El órgano colegiado de respaldo es el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia (SNCI), presidido por APC. Esta máxima instancia regula la cooperación no reembolsable y sus fuentes.

El encargo técnico que recibió la APC fue gestionar y coordinar técnicamente la cooperación internacional. El esfuerzo político le correspondió al Ministerio de Relaciones Exteriores y el rol de la APC fue apoyarlo "en los procesos de negociación de los acuerdos, tratados o convenios marco de

cooperación" (Presidencia de la República de Colombia 2011, 59). El modelo de la APC dependiente de la Presidencia permitiría agilizar la asistencia humanitaria (entrevista a grupo técnico dirección de Cooperación Sur-Sur y Triangular Cancillería de Colombia, marzo de 2021). Hay que precisar, que como la cooperación Sur-Sur se consideró "privilegiada para la política exterior" en el período de estudio, en Cancillería existió una oficina para ocuparse de este tema.

La primera función que se asignó a la APC fue ejecutar los programas y proyectos de cooperación internacional según la política del Gobierno. La Agencia se encargó de gestionar la cooperación internacional no reembolsable, con la excepción de temas de defensa y seguridad nacional (Presidencia de la República de Colombia 2011).

APC fue autónoma administrativamente pero no políticamente. Su accionar debía apegarse a la política exterior y a los planes de desarrollo. Por ello, su consejo directivo estaba compuesto por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el ministro de Relaciones Exteriores, el director del DNP, el ministro de Defensa Nacional, tres representantes de la Presidencia de la República y el director general (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021). Su conformación era del más alto nivel y las delegaciones solo podían ser lideradas por un viceministro o una autoridad de ese rango. No incluyó al ministro de Hacienda o Finanzas, aunque el presupuesto del fondo recibía recursos del erario nacional. Las decisiones de cooperación reembolsable se coordinaban desde Cancillería con el Ministerio de Hacienda (entrevista a grupo técnico dirección de Cooperación Sur-Sur y Triangular Cancillería de Colombia, marzo de 2021).

Durante la presentación de la APC, Santos enfatizó en la importancia de la cooperación internacional para la política exterior. Señaló que la sinergia entre ambas aportaría en temas nacionales económicos, sociales y ambientales, pero, sobre todo, permitiría que Colombia figurase como un actor relevante. Sus palabras denotaban que el mandatario aprovecharía las bondades de la oferta de cooperación Sur-Sur para asumir nuevos retos internacionales.

Santos manifestó que la agenda internacional se había diversificado al haber pasado de tópicos como lucha contra el terrorismo o narcotráfico a temas de desarrollo social, medio ambiente, ciencia y tecnología.

Añadió: "mientras antes pedíamos cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas, ahora nuestro país es requerido para cooperar" (Santos 2012, s/n). Siete fueron los desafíos que presentó Santos relacionados con la APC, entre los que se destacó la consolidación de la oferta de cooperación Sur-Sur, en especial con los vecinos de Mesoamérica y la cuenca del Caribe. También exhortó a trabajar en cultura, medio ambiente, seguridad y desarme (Santos 2012a).

Colombia reconoció el importante papel de la comunidad internacional al incluir a países socios y amigos, organismos multilaterales, empresas privadas internacionales y ONG internacionales, que contribuían en la lucha contra la inequidad, la violencia y la pobreza. Santos también enfatizó en el propósito de "compartir experiencias y lecciones aprendidas" para que las naciones lograran sus objetivos al mismo tiempo, refiriéndose así a la equidad que ofrece la cooperación Sur-Sur (Santos 2012a). Fue una forma sencilla de agradecer y reconocer la importancia de cada modalidad de cooperación.

Para Santos, ambas eran importantes para llevar adelante sus propósitos de desarrollo y despliegue diplomático. Advirtió que la Cancillería seguiría a cargo de la política de cooperación internacional y velaría por los compromisos internacionales. Mientras tanto, la APC gestionaría, orientaría y ejecutaría la cooperación técnica, financiera no reembolsable y de ayuda humanitaria. Lo expresado por el presidente y las acciones de cooperación de Colombia muestran cómo la estratégica oferta de cooperación Sur-Sur tuvo un rol político-técnico durante este período. Para Ruiz, esta modalidad se convirtió en una "herramienta privilegiada para la política exterior" que tenía tres objetivos: 1) mejorar el posicionamiento de Colombia y visualizarla, 2) ganar en liderazgo temático más allá de seguridad, 3) incrementar y diversificar el relacionamiento internacional (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021).

Los mecanismos utilizados por la APC dan cuenta de la importancia que se otorgaba a la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. El fortalecimiento institucional contemplaba la "coordinación interinstitucional para definir […], las capacidades y buenas prácticas para la oferta, así como tener una adecuada interlocución técnica, tanto con la comunidad internacional como con las entidades nacionales y territoriales" (APC-Colombia 2014, 62-63). Así, mediante la ENCI, se coordinaría la cooperación

internacional como apoyo en las áreas y territorios del país según los principios del Acuerdo de París.

La evolución de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia revela los movimientos que ocurrieron durante su evolución. Si bien los gobiernos de Uribe y Santos dieron preferencia a la oferta de cooperación Sur-Sur, lo hicieron pensando en sus intereses, en función del proceso de paz y la búsqueda de una nueva imagen de país. Para Camelo y Manbuscay (2019, 12), la cooperación entre estos dos gobiernos se fue "politizando al convertirla en un elemento de bandera de su gestión". Tickner analiza el fenómeno desde una perspectiva regional y asegura que "la oferta de cooperación Sur-Sur impactó limitadamente". La investigadora asegura que la mayoría de actividades realizadas fueron de tipo "cosmético", en el sentido de ofrecer cursos, entrenamientos puntuales y otras que tenían impacto limitado porque no se puede hablar de una "transformación e incidencia en las instituciones de seguridad de los países en donde se cooperó, salvo los casos de Centroamérica en donde Colombia no ha actuado sola, sino que ha ido de la mano de Estados Unidos" (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021).

Lo expuesto hasta aquí da cuentas de que la cooperación Sur-Sur fue articuladora, estratégica-política y coyuntural durante este período, principalmente para el gobierno de Santos. Ruiz (2018) cataloga su actuación como útil en el contexto del acuerdo de paz de 2016 y que, de forma más general, se ha adaptado a la coyuntura, por lo que podría dejar de ser prioridad para el gobierno a futuro.

Si bien la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Colombia se fortaleció durante el período de estudio, su dinamismo siempre dependió del gobierno. Lo particular radica en que, al encontrarse esta herramienta al más alto nivel del Ejecutivo y al ser un complemento de la ayuda oficial para el desarrollo, tiene cierta jerarquía e interés político. Cabe destacar que se ha considerado a la cooperación internacional como un eje transversal para el desarrollo nacional. Sin embargo, la cooperación Sur-Sur, al no ser una fuente de recursos monetarios visibles, corre el riesgo de desacelerar su impulso, sobre todo en la oferta, si es que se presentan nuevos intereses nacionales, si los fondos del FOCAI disminuyen o, simplemente, surgen cambios por un nuevo gobierno con otros intereses.

Aunque la cooperación Sur-Sur ha ido conquistando cada vez más espacios en la institucionalidad colombiana, al estar atada a una agenda de cooperación y de política exterior acorde a los intereses del gobierno, podría no tener la misma continuidad. Durante el gobierno de Santos, hubo sendos propósitos políticos y técnicos para impulsarla en doble vía. Los compromisos que ha asumido el Estado colombiano con la cooperación Sur-Sur no han sido vinculantes. Es probable que tal herramienta no desaparezca porque la cooperación Sur-Sur ha dado muestras de ser vital para Colombia. La ha empleado durante décadas y ha tenido visibles resultados ante los organismos internacionales. Cuando el país se volvió miembro de la OCDE hubo disminución de AOD, por lo que la cooperación Sur-Sur se volvió "la joya de la corona" para no perder flujo de cooperación internacional. "Colombia se reinventó con otras modalidades para seguir siendo atractivo en cooperación como oferente y receptor" (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020).

En este sentido, durante el gobierno de Santos Colombia fortaleció su institucionalidad en cuanto a la oferta de cooperación Sur-Sur. Una serie de elementos metodológicos y herramientas operativas dieron solidez institucional a la cooperación Sur-Sur: protocolo operativo para las comisiones mixtas, metodología "identificación-validación-profundización" para programas y proyectos, sistema de información de AOD y mapa de cooperación georreferenciada para gestionar y coordinar información (Tassara 2012a). El país también dinamizó su agenda para mantener intensas relaciones con sus pares en la región (Ruiz 2018), demostrar cumplimientos como socio cooperante y ganar imagen en el Norte, conquistar nuevos socios extrarregionales y compartir sus capacidades nacionales mediante capacitación, formación, asesoría e intercambios.

Es importante señalar que las comisiones mixtas como medios para coordinar la oferta de cooperación Sur-Sur, se canalizaron mediante los programas bilaterales. Estas comisiones, los memorandos de entendimientos y las estrategias regionales fueron componentes del proceso, según la Cancillería colombiana. Las comisiones mixtas de cooperación técnica y científica implementaron las acciones y los proyectos de intercambio y asistencia técnica con otros países de la región. Actuaron apegadas a los

marcos de cooperación, prepararon y ejecutaron proyectos en temas diversos: educación, derechos humanos, medio ambiente, desarrollo social, paz, agricultura, fortalecimiento institucional, recursos naturales, entre otros (Hirst 2011).

El capital humano formado en cooperación Sur-Sur es un tema delicado. Hubo una estructura orgánica con funcionarios de planta y contratados. El personal fijo ha sido mínimo para la gestión y ha habido rotación con cada cambio de gobierno. De la administración de Uribe al gobierno de Santos estas modificaciones fueron menos notorias. Sin embargo, la administración 2018-2022 no dejó ni el 10 % del personal anterior (entrevista a Andrea del Pilar Bernal, experta en cooperación internacional y directora cooperación Sur-Sur APC Presidencia de Colombia 2006-2020, marzo de 2020). En contraste, Colombia tiene trayectoria en el manejo de cooperación internacional y el respaldo de un fondo para gestión, que constituyen una fortaleza para la cooperación.

En otro orden, en la política de oferta de cooperación Sur-Sur se identifica que la línea política de cooperación internacional se basó en los lineamientos dados por el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cooperación y la política exterior. Además, la voluntad política del gobierno y los problemas del momento incidieron en el diseño de una política que buscaba abordarlos. Nivia argumenta que la "voluntad política con la que nació la cooperación Sur-Sur" en Bandung "prácticamente ha desaparecido"; esa supuesta "voluntad política" en materia de cooperación Sur-Sur ahora solapa intereses (entrevista a Fernando Nivia, profesor-investigador y consultor internacional y exservidor APC, febrero de 2022).

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia se encargó de formular la política de cooperación internacional con base en el Plan Nacional de Desarrollo. La coordinó y orientó de acuerdo con los objetivos estratégicos de la política exterior; lideró la negociación de cooperación y acompañó la ejecución de programas brindando asesoramiento, conforme lo señalado en el decreto 3355 de 2009 y la resolución 5813 de 2011. Lo formulado por la Cancillería luego fue ejecutado por la APC. Es decir que esta Agencia se encargó de cumplir con los acuerdos mediante las acciones técnicas de los programas y proyectos en representación del país. Cabe destacar que si bien la APC depende del Ejecutivo para gestionar la cooperación internacional, según la Constitución se limita a gestionar, orientar y coordinar las acciones.

Con la creación de APC, la dotación de herramientas fue necesaria para una gestión adecuada, lo que implicó que el país democratizara los lineamientos de política de cooperación internacional y las unificara para todos los actores. Se compartió el proceso de la cooperación internacional por los canales del Estado. Al inicio del gobierno de Santos se destacó que apenas el 10 % de los fondos de cooperación recibidos estaban canalizados a través del Presupuesto General del Estado (APC-Colombia 2012a). Por lo tanto, esta reorganización fue fundamental y actuar bajo los mismos lineamientos de política pública. Desde esta lógica, el segundo desafío de la ENCI 2012-2014 señalaba la necesidad de articular los sectores con los territorios para maximizar la cooperación balanceando su distribución geográfica y sectorial.

En Cancillería se buscó fortalecer las relaciones con otros países y organismos internacionales. Contó con una unidad de cooperación Sur-Sur, que mantuvo su independencia de la APC durante el período de estudio (entrevista a Ricardo Melo, exservidor cooperación en DNP y exdirector Acción social AP, marzo de 2020). Entonces existieron dos áreas para manejar la cooperación Sur-Sur, una a "cargo de Cancillería, que daba los lineamientos políticos", y la otra a cargo de "APC, que los implementaba" (entrevista a Fernando Nivia, profesor-investigador y consultor internacional y exservidor APC, febrero de 2022). El alcance de la APC se puede leer, por una parte, como evidencia de la importancia que se le dio a la cooperación para el desarrollo del país y, por otra parte, el establecimiento de cierto nivel de diplomacia técnica por depender del más alto nivel decisorio.

Para Ruiz (2018), a pesar de la alta importancia que se le otorgó a la cooperación Sur-Sur en los discursos de Santos, no existió una clara política pública para la cooperación internacional. La voluntad política no fue una constante en el manejo de esta cooperación porque resultó fluctuante e inestable en su uso (Brun 2021; Ardila 2011). En ello concuerda con Nivia (2013) y Melo, quienes analizan los acontecimientos históricos y administrativos que llevaron a la cooperación Sur-Sur a mostrarse como política y técnica. La atención a la cooperación Sur-Sur se debió a políticas coyunturales del propio gobierno, las cuales fueron plasmadas en la política exterior y en los planes de desarrollo (Ruiz 2018).

Aunque Colombia desarrolló una política pública en materia de cooperación internacional, en particular de cooperación Sur-Sur, durante el

período de estudio, no dio el paso fundamental de afianzarla en una ley. Las condiciones necesarias para sostener una política pública son: proyecto, estructura, talento humano, presupuesto y normativa. Colombia cumple con la mayoría de ellas. Incluso varios procesos han sido transferidos a otros países, sobre todo, en materia de oferta de cooperación Sur-Sur. Uno de ellos fue la evaluación y metodología de cuantificación (Nivia 2020; Huitrón 2016).

El caso de la alcaldía de Medellín, que cuenta con una política pública local de cooperación descentralizada para canalizar sus recursos, es una evidencia de la necesidad de incurrir en una política nacional amparada en una normativa propia.[2] La ausencia de una ley en la materia impedía contar con una clara orientación al más alto nivel que sirviera de guía para atender los problemas, planificar en esta área y, sobre todo, elaborar las agendas y las estrategias de cooperación Sur-Sur (Nivia y Ramos 2015). A continuación se revisarán los diferentes lineamientos de la política de cooperación internacional.

En este camino, Colombia contó con una estrategia de cooperación internacional. Para Santos este instrumento reflejaba "los objetivos estratégicos […], establec[ía] las prioridades para la cooperación que recib[ía] el país y consolida[ba] las fortalezas que pon[ía] a disposición […], para intercambiar experiencias que contribuy[eran] con sus procesos de desarrollo" (APC-Colombia 2012a, 17).

Durante el período de estudio existieron tres estrategias nacionales. La primera fue la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010, asociada con el plan nacional "Estado Comunitario: desarrollo para todos", auspiciada por el presidente Álvaro Uribe, cuyas principales preocupaciones eran los ODM, la lucha contra las drogas y la reconciliación y gobernabilidad. Luego durante la presidencia de Juan Manuel Santos se formularon dos estrategias: la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos", que se destacó por el intercambio de experiencias y fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, y la Hoja de Ruta de Cooperación Internacional 2015-2018, que se alineaba con el plan nacional

[2] Esta política pública de cooperación descentralizada en el marco del PD Local 2008-2011 fue formulada por la alcaldía de Medellín, el 25 de marzo de 2021.

"Todos por un nuevo país" y se enfocó en construcción de paz, desarrollo rural, conservación y sostenibilidad ambiental. También hay que considerar en el análisis la primera Estrategia de Cooperación Internacional 2004-2006. Ruiz (2018, 233), retrotrayéndose históricamente, señala que fue en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2004-2006 que se empezó a considerar a la cooperación como un objetivo de la política exterior que era necesario "fortalecer y diversificar".

La ENCI 2004-2006 nombró por primera vez a la cooperación Sur-Sur formalmente. La ENCI 2007-2010 se centró en demandar cooperación para luchar contra el problema de las drogas y fortalecer la institucionalidad interna. Por tanto, fue necesario que Colombia fuera coherente con la oferta. En consecuencia, la ENCI 2012-2014 planteaba la necesidad de fortalecer capacidades para el intercambio con países socios. Esta estrategia planteaba siete desafíos que estaban a cargo de la APC (Nivia y Ramos 2015). El último expresamente se refería a consolidar la oferta de cooperación Sur-Sur. La ENCI (2012-2014) mantuvo la línea de seguridad, pero modificó su enfoque, que fue renovado y pensado en el acuerdo de paz que se pretendía firmar con las FARC.

Desde 2012 se han definido estrategias y hojas de ruta para la cooperación Sur-Sur. Ello ha permitido interactuar con otras agencias e instituciones de los países socios. La ENCI 2012-2014 tuvo entre sus propósitos posicionar la cooperación Sur-Sur y triangular con base en el desarrollo de la prosperidad democrática.

La clara visión de que sin seguridad no hay desarrollo llevó a que la APC, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional formularan la Estrategia 2012-2014. En ella se reflejó la lucha contra la delincuencia organizada transnacional de la que Colombia se había convertido en escuela. El compromiso táctico de Estados Unidos, mediante su Estrategia de Cooperación,[3] y Canadá en participar aportando recursos fue el complemento esencial para consolidar la propuesta. La Estrategia abarcó varios frentes: desarrollo organizacional, lucha contra la droga y delincuencia, seguridad ciudadana, anticorrupción,

[3] La Estrategia de Cooperación de USAID en Colombia (2014-2018) fue diseñada para implementar la paz luego de la firma del acuerdo con las FARC. Sus objetivos fueron establecer instituciones y procesos democráticos, fomentar la reconciliación entre población afectada, apoyar las zonas rurales e incentivar la resiliencia ambiental (USAID 2014).

derechos humanos, derecho internacional humanitario y entrenamiento para adquirir capacidades en el combate (Ruiz 2018).

Por su parte, en la Hoja de Ruta 2015-2018, con un enfoque territorial, se proponía impulsar el cumplimiento de los ODS y el ingreso a la OCDE (Ramírez 2011). De ahí surgieron objetivos estratégicos. Uno de ellos, ligado a la cooperación Sur-Sur, fue promover, en el marco de la agenda de política exterior y las relaciones horizontales, grandes intercambios de conocimiento con valor agregado para auspiciar el desarrollo económico y social (B. Hernández 2019). Para ello, la APC diseñó sendas estrategias especializadas por áreas geográficas y necesidades. Estas fueron el resultado de la participación con entidades nacionales, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional. El nuevo escenario, con aspiraciones políticas, incluyó prioridades y metas a largo plazo con miras a la nueva realidad de un país de paz. En la tabla 5.1 se resumen las estrategias de cooperación internacional del gobierno colombiano durante el período de estudio.

Tabla 5.1. Estrategias de cooperación internacional con énfasis en la oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia (2008-2015)

ENCI 2007-2010	ENCI 2012-2014	Hoja de ruta 2015-2018
Cumplimiento de ODM-ODS	• Seguridad • Promoción y protección social • Cultura, deporte y educación • Fomento al desarrollo productivo • Gestión pública y buen gobierno • Reconciliación: atención integral a las víctimas, reintegración y memoria histórica • Ambiente y desarrollo sostenible	• Construcción de paz • Desarrollo rural sostenible • Conservación y sostenibilidad ambiental

Elaborada con base en APC-C (2012, 51-62); Presidencia de la República de Colombia (2015); Nivia y Ramos (2015, 98).

También se diseñaron estrategias regionales específicas fuera de la región para ampliar las relaciones externas y visibilizar el país. La puesta en marcha de esta iniciativa contó con una asignación de recursos para concretar las metas trazadas, de acuerdo con lo estipulado en el

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Nivia y Ramos (2015) señalan que en el cuatrienio 2010-2014 el país contaba con seis estrategias regionales de cooperación Sur-Sur: Estrategia Caribe (2009), Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (2010), Estrategia de Cooperación Integral en Seguridad (2011), Estrategia Sudeste Asiático (2012), Estrategia África (2013) y Estrategia Eurasia (2013). Es evidente el interés político en la cooperación Sur-Sur en un intento de posicionar al país, ganar imagen, atender los asuntos de desarrollo económico centrado en el comercio y realizar intercambio técnico.

La Hoja de Ruta estaba orientada hacia un desarrollo verde y buscaba la sostenibilidad del ingreso de fondos de cooperación (Bergamaschi, García y Santacruz 2017). Las acciones de la agencia y política exterior se alinearon para fomentar beneficios reales y promover el desarrollo económico y social.

Los instrumentos de cooperación Sur-Sur se clasificaron en cuatro grupos: 1) cooperación en la cuenca del Caribe, destinada a 25 países (desde 2012); 2) programa regional de cooperación con Mesoamérica, dirigida a 9 países; 3) cooperación en seguridad integral, proyectada a África, Centroamérica, el Caribe y Eurasia, con el fin de transmitir la experiencia colombiana en seguridad; 4) cooperación Sur-Sur con África, dirigida a 6 países, y al Sudeste Asiático, que benefició a 5 países, en 2014, y a 4 países de Eurasia, en 2015. La oferta de cooperación desde Colombia contemplada en el primer grupo abarcó diversos temas: minería, energía, cambio climático, gestión del riesgo en desastres, promoción social, innovación agrícola, crimen organizado transnacional, terrorismo, narcotráfico y manejo de las fuerzas armadas y policiales. En los otros tres grupos se desarrollaron programas bilaterales puesto en marcha a través un diálogo directo mediante comisiones de trabajo en ciencia y tecnología, vecindad, cultura, educación y deportes. Específicamente, el tercer grupo se concentró en forjar alianzas estratégicas basadas en acuerdos entre socios para generar un valor agregado, por ejemplo, con Chile y México.

Asimismo, la diplomacia colombiana trabajó en diversificar su agenda de cooperación con el fin de tener presencia y protagonismo en diversos foros y organismos multilaterales. Santos enfatizó en que Colombia había dejado de ser un cooperante monotemático. La agenda incluía no

solo "asuntos como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico", sino también "el desarrollo social, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología" (APC-Colombia 2012a, 15). Casa adentro, el gobierno colombiano se encargó de viabilizar condiciones para armar instrumentos de captación, gestión y evaluación de la cooperación Sur-Sur (Nivia 2020; Huitrón 2016). Una de los aspectos positivos durante este período fue que Colombia dio muestras de gestión de la cooperación tanto interna como externa. Se preocupó por trabajar junto a los organismos internacionales como la ONU, CELAC y SEGIB en materia de cooperación Sur-Sur.

Mientras Colombia le apostaba a la cooperación Sur-Sur, nacía una arquitectura internacional que la respaldaría. El país se comprometió con la SEGIB a aportar desde su experiencia y con los resultados ya obtenidos. Este impulso fue "muy importante en la institucionalidad de la APC" porque Colombia "cumplió disciplinadamente con las tareas para informar a la SEGIB" y participó en los grupos y mesas de trabajo aportando desde su trayectoria (entrevista a Paula Ruiz, profesora-investigadora de Universidad Externado de Colombia, mayo de 2021). Además, la incorporación de nuevos actores al contexto de la cooperación Sur-Sur fue otro acierto que fortaleció la agenda. Por un lado, se robusteció el desarrollo de sus localidades y áreas, y por otro, se forjaron nuevas capacidades.

En este período la agenda estuvo plenamente marcada por una combinación de lo político con lo técnico (entrevista a Ricardo Melo, exservidor cooperación en DNP y exdirector Acción social AP, marzo de 2020), pues el gobierno estaba convencido de que ambos aspectos iban de la mano. En lo político, el presidente y la Cancillería realizaron contactos y establecieron mayores acercamientos, llevando consigo una canasta de ofrecimientos en áreas debidamente estudiadas en función de lo que se buscaba para el país. Se establecieron mejores condiciones para insertar productos, atraer inversión y, al mismo tiempo, se realizaban gestos solidarios con otros países con problemas similares.

De acuerdo con el Grupo de Tarea de Cooperación Sur-Sur, la atención en cooperación con Centroamérica y el Caribe ha manejado una agenda política para mantener y fortalecer sus relaciones, y otra agenda técnica para promover las capacidades y el desarrollo (Bergamaschi, García y Santacruz 2017). Ardila (2012) señala que la política de oferta de cooperación Sur-Sur estuvo marcada por una agenda que se focalizó en Sudamérica

y el Caribe a través de una diplomacia económica. Los compromisos asumidos con esta subregión fueron sostenidos y le dieron mayor visibilidad a Colombia. Esto le sirvió para mostrarse en el extranjero como un país solidario e internamente como una nación que cuidaba los intereses nacionales de su población, seguridad y territorio.

La agenda se complementaba con el fondo financiero para la cooperación internacional. Primero, en 1982, se creó el Fondo de Cooperación Técnica para Centroamérica y el Caribe. Poco después, en 1996, con la Ley 318, se creó el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional como una cuenta especial de la APC para atender la gestión de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de "asistencia a países en desarrollo" (Congreso de Colombia 1996, 6). Por su parte, la Constitución establece la creación de un fondo de solidaridad y emergencia social para apoyar proyectos de sectores desprotegidos. Plantea que este "fondo deberá buscar, además, recursos de cooperación nacional e internacional" y establece su adscripción a la presidencia (Procuraduría General de la Nación 1991, cap. 7, art. 46).

Durante el período de estudio, el FOCAI proporcionó el presupuesto para las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de la cooperación Sur-Sur emprendidas por la APC. En el caso de la oferta entre países, los proyectos eran financiados conjuntamente, mientras que cada entidad ejecutaba sus actividades con fondos propios. Una de las actividades que se financió con ese mecanismo fue la movilidad académica porque para Colombia era muy importante "profesionalizar la cooperación Sur-Sur" para tener recurso humano capacitado (entrevista a Fernando Nivia, profesor-investigador y consultor internacional y exservidor APC, febrero de 2022).

El presupuesto asignado para la cooperación Sur-Sur en Colombia ascendió durante el período presidencial de Santos hasta el 2014. Más de USD 5 millones se utilizaron para la cooperación Sur-Sur y más de 200 proyectos y acciones fueron ejecutados con 40 países. Los fondos destinados para proyectos con Centroamérica y el Caribe aumentaron significativamente a partir de 2012, según el propio presidente Santos. En cuanto a la cooperación tradicional, el desafío cuatro de ENCI 2012-2014 planteaba conseguir un monto de USD 2200 millones (APC-Colombia 2012a).

El panorama favorable para la cooperación Sur-Sur tuvo su mejor momento entre 2010 y 2014. A finales de 2015 el presupuesto y los compromisos comenzaron a disminuir levemente por la caída de los precios internacionales del petróleo (Bergamaschi, García y Santacruz 2017). Sin embargo, la cooperación Sur-Sur triangular fue ganando fama por la confianza que demostraban los donantes al ver a Colombia como un socio de desarrollo, especialmente en Latinoamérica (Ayllón 2013a; Ojeda 2018; Malacalza 2016).

Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur en Ecuador

Hasta inicios del siglo XXI, la institucionalidad en Ecuador fue escasa, incluida la relacionada con la política exterior (Bonilla 2002). Esa debilidad se notaba aún más en el tema de cooperación internacional, pues esta no respondía a una visión de futuro al no encontrarse alineada con los objetivos y políticas nacionales. SENPLADES (2010c) señala que la debilidad técnica del sistema de cooperación ecuatoriana y de la institucionalidad pública causaba elevados costos de gestión. La ayuda recibida estaba condicionada a la compra de bienes y servicios de los países donantes y no estaba obligada a rendir cuentas con el Estado ecuatoriano. A ello, se suma que Ecuador dejó de recibir importantes montos de AOD por lo que durante el gobierno de Rafael Correa se intentó redirigir la cooperación localizando los recursos, vigilando qué era lo que llegaba y a qué era destinado (entrevista a Adrián Bonilla, experto en relaciones internacionales; profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador y exsecretario Educación Superior SENESCYT, enero de 2020).

El gobierno ecuatoriano también buscó apartarse de la cooperación tradicional y enfocarse en una que le permitiera presentarse a los intercambios como un igual y dejar de ser visto solo como receptor de lo que los demás ofrecían, muchas veces sin ajustarse a sus necesidades (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019; entrevista a Rocío Vergara, exdirectora y subsecretaria de cooperación internacional y técnica en SETECI, agosto de 2019).

Se creó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), adscrita a SENPLADES, y se puso en marcha un plan que daba giro a la

gestión de la cooperación internacional. Esta estaba llamada a servir como estandarte de una política exterior ágil para atender la integración latinoamericana, enaltecer la soberanía de Ecuador y contribuir al desarrollo nacional y de otros países del sur global (Patiño 2013). También sirvió para avanzar en los objetivos del PNBV, hacer realidad una cooperación más equitativa y alcanzar el conocimiento soberano para apoyar la matriz productiva, según los documentos oficiales. En tanto, desde SENPLADES (2010c) se concebían como desafíos: formular una agenda de cooperación, generar una política pública coherente a los objetivos del plan de desarrollo, construir capacidades institucionales desde la perspectiva del desarrollo y promover la participación ciudadana.

La puesta en escena de un innovador marco constitucional para Ecuador demandaba varios mecanismos para hacerlo realidad. La nueva carta magna sería el puntapié inicial para, que conjuntamente con los planes de desarrollo y el nuevo enfoque de la política exterior, se pensara en edificar una institucionalidad de cooperación internacional en sintonía con los intereses domésticos e internacionales. Aunque ya había manifestaciones en Ecuador de una cooperación horizontal técnica, esta vez la dimensión era diferente y, sobre todo, decidida. Se necesitaba de una arquitectura sólida para manejar esta renovada cooperación internacional. Con el PNBV, la institucionalidad y las políticas públicas fueron los fundamentos para la cooperación Sur-Sur. Con una institucionalidad técnica se dedicarían mayores esfuerzos económicos, técnicos, instrumentales, normativos y humanos a la cooperación internacional.

Las primeras tareas fueron organizar y coordinar para poner un orden a la cooperación internacional no reembolsable. Se realizaron grandes cambios institucionales, administrativos y normativos para impulsar el nuevo rol de Ecuador como oferente. Un instrumento jurídico que generó diferentes reacciones —internamente, desde los receptores de cooperación internacional y desde lo externo por parte de las instituciones, organismos y ONG donantes— fue el decreto 16 de 2013, donde se publicó el reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas.

El entorno administrativo, jurídico e institucional se volvió favorable para la cooperación Sur-Sur. Se crearon las herramientas para atender los temas externos y domésticos y para ello era fundamental construir

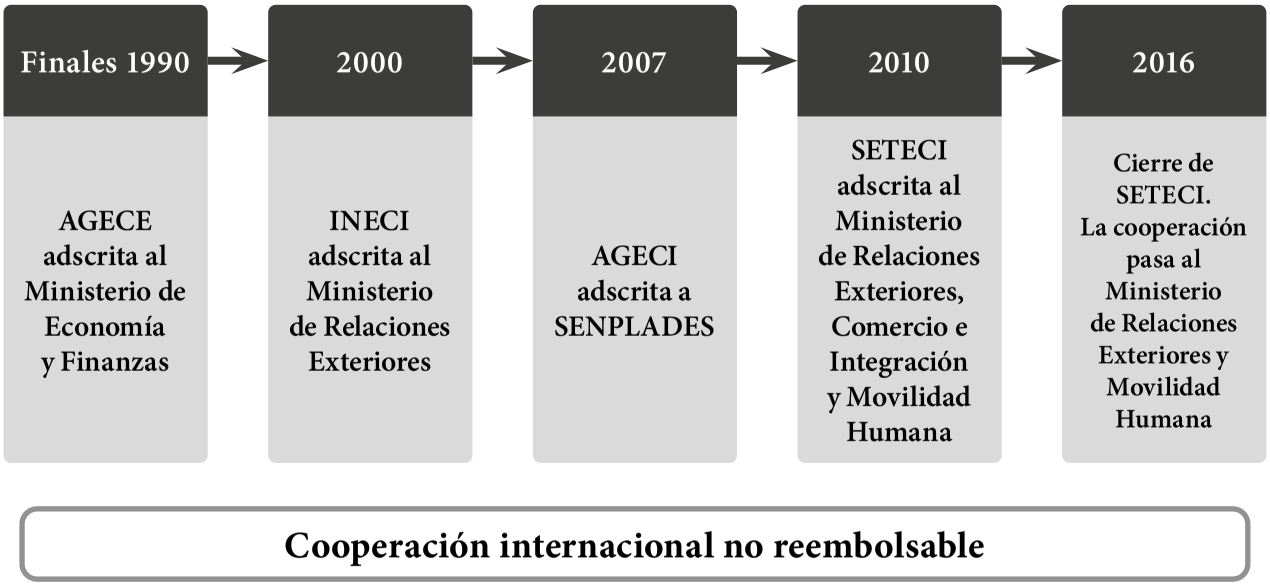
la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Se esperaba que esta comenzara a especializarse con "una dirección que se encargara de la cooperación Sur-Sur, otra […], especializarse por escritorio" (entrevista a Carolina Costa, exservidora dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019). Fue un proceso que construía las bases para edificar la cooperación Sur-Sur y también delineaba la política y la agenda para que Ecuador se convirtiera en socio oferente y tendiera puentes políticos, económicos, científico-tecnológicos y sociales en la región.

Por ello, desde la parte ecuatoriana se explica la edificación de la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Antes del período de estudio, la cooperación internacional regularmente se negociaba directamente entre Estados, gobiernos locales, instituciones públicas o privadas, universidades y ONG. Por tanto, el Estado no tenía información acerca de los programas o proyectos de cooperación internacional. Peor aún, no se conocían sus resultados ni sus impactos. Ninguna de las partes estaba en la obligación de reportar al Estado. Las instancias públicas tampoco tenían claro cuáles eran las necesidades por cubrir y hacia dónde direccionar la cooperación internacional. Las contrapartes externas ponían sus recursos en proyectos según sus propios intereses y no donde el Estado ecuatoriano requería apoyo (entrevista a Fredy Rivera, profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador; delegado de Presidencia al directorio CODCI 2008-2011 y exsubsecretario 2008-2010, junio de 2020).

En la figura 5.1 constan los recorridos institucionales que tuvo la cooperación internacional en Ecuador desde los años noventa hasta el año 2016.

A finales del siglo XX, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa (AGECE) surgió adscrita al Ministerio de Finanzas. Luego, esta entidad se convirtió en el INECI y pasó a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin una estrategia de cooperación internacional, su rol era captar y alinear la cooperación internacional, que era decidida en otro nivel. Estas instituciones no contaban con un presupuesto propio y su estructura era mínima, por lo que una unidad responsable de cooperación horizontal o bilateral técnica-científica no era necesaria hasta ese momento. La cooperación horizontal se manejaba "desde el escritorio geográfico de Latinoamérica" (Viola y Páez 2019, 107).

Figura 5.1. Institucionalidad de la cooperación no reembolsable en Ecuador



A pesar de que Ecuador tenía intereses en lo económico, lo productivo y los problemas sociales (en materia de salud, educación y erradicación pobreza), muy pocos fueron atendidos por el gobierno mediante políticas públicas de cooperación internacional. Generalmente, el país debía ajustarse a los lineamientos de los donantes. Su papel de receptor pasivo lo llevó a despreocuparse por hacer un seguimiento, mantener contrapartidas, evaluaciones de resultados y beneficios, entre otros. La cooperación técnica y bilateral era menos visible e importante. Muchas veces las partes firmaban los convenios y empezaban los proyectos, pero no los concluían (Viola y Páez 2019; Srouji 2011).

Con el nuevo enfoque de su administración, desde la presidencia Correa asumió el potencial no solo financiero de la cooperación internacional, sino para intercambiar conocimientos, capacidades y nutrirse de las experiencias de otros países para solventar problemas concretos del país. El mandatario no quería continuar con la vieja práctica de aceptar cooperación internacional bajo el membrete de "reducción de pobreza y crecimiento económico" (Srouji 2011, 8), pues ello estaba en contra de la soberanía política, social y económica que se buscaba. Entonces, se pensó en una cooperación coordinada en línea con los objetivos del desarrollo para generar capacidades del Estado y de su población.

Así, se creó AGECI y su accionar estuvo fuertemente relacionado con la planificación de ese entonces. La institución se invistió de autonomía administrativa y financiera. Fue la primera vez que la cooperación internacional se articulaba directamente con la planificación y las necesidades del Estado ecuatoriano. En 2010 se creó el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI) que en el marco del Sistema Ecuatoriano de Cooperación de Ecuador y bajo la Dirección de Políticas y Negociación operaba la cooperación horizontal, que más adelante tendría propósitos internacionales (Presidencia de la República de Ecuador 2010b).

El nuevo enfoque de desarrollo del país y la redacción de la Constitución condujeron a considerar otras formas de relacionarse internacionalmente. La carta magna inducía a restablecer e integrar la región como pasos previos para buscar, en conjunto, nuevas relaciones con otras partes del mundo. Entonces, la cooperación internacional pasó a tener una función transversal y se constituyó en una herramienta de política exterior, por lo que se innovó la estructura que mantenía. Barragán explica que como política de cooperación internacional no reembolsable y cooperación

Sur-Sur, el primer objetivo fue buscar articularse en la agenda de política exterior. "Se trataba de cambiar el paradigma de la cooperación tradicional e insertarnos en el mundo como oferentes" (entrevista a Linley Barragán, ex directora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, noviembre de 2019).

La primera acción de la AGECI fue delimitar cuántos planes y acciones de cooperación internacional había en el país: en qué áreas, países aportantes, montos, resultados, entre otros. Fredy Rivera manifestó que, hasta ese momento, la cooperación estaba dispersa, fragmentada y sin una orientación en firme que visibilizara los programas de cooperación de Ecuador. Para 2007 se descubrió que ciertos recursos eran destinados para las mismas acciones y en las mismas provincias (entrevista a Fredy Rivera, profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador, delegado de Presidencia al directorio CODCI 2008-2011 y exsubsecretario 2008-2010, junio de 2020). Lo propio expresó Gabriela Rosero al indicar, por ejemplo, que algunas provincias tenían más de 20 cooperantes para un mismo plan, en detrimento de otras que casi no recibían apoyo (SETECI 2012).

Se necesitaba reformular las estrategias de la cooperación internacional y, en algunos casos, redireccionar los beneficios más equilibradamente, articulándolos en pro del desarrollo. Para ello se listaron las necesidades en cooperación con miras a que esta se convirtiera en un complemento a las acciones y los programas de desarrollo del país. Esto se hizo con la finalidad de contar con un mapeo que incluyera información real, organizada y áreas que requirieran apoyo de cooperación. Es decir que se intentó dejar atrás las viejas prácticas de demandar cooperación en temas propuestos por los cooperantes (Ayllón 2013b, 2014b, 2014c; entrevistas a Sebastián Yerovi, agosto de 2019; Paola Mera, octubre de 2019; Linley Barragán, noviembre de 2029; y Saskya Lugo, diciembre de 2019).

Una de las tesis que constaban en la Constitución y los planes de desarrollo de buen vivir era que la cooperación, como herramienta de política exterior, permitiría fortalecer la soberanía (diálogo soberano) y visibilizar al país. Una vez clarificadas las nuevas funciones y realidades de la cooperación internacional, se hizo necesario redefinir la institucionalidad de la cooperación internacional no reembolsable y bilateral como criterio de organización de SETECI. El objetivo era atender los compromisos con el Sur y activar las relaciones con la región conforme a la

política exterior (entrevistas a Sebastián Yerovi, agosto de 2019 y Saskya Lugo, diciembre de 2019).

Para lograr este cometido, se creó la SETECI mediante decreto ejecutivo 429 de 15 julio de 2010, en reemplazo de la anterior instancia. Fue adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. En adelante, SETECI, como "brazo ejecutor técnico", coordinaría la cooperación internacional técnica (entrevista a María Cristina Fuentes, exdirectora Cooperación Sur-Sur SETECI y servidora en Cancillería ecuatoriana, enero de 2020). Para la creación de esta entidad se emularon las experiencias de las agencias de Brasil, Chile y Colombia, que se habían vuelto referentes de cómo ser un oferente de cooperación Sur-Sur (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

Saskya Lugo, excoordinadora técnica de SETECI, quien fuera la cabeza del grupo técnico que ideó la oferta de la cooperación Sur-Sur, indica que, además de los cambios estructurales y políticos internos en Ecuador hay que tomar en cuenta el entorno en que vivía la región entre 2008 y 2015. Los acontecimientos regionales políticos, económicos y, sobre todo, coyunturales exhortaron a que Ecuador dinamizara la cooperación en el seno de la integración y en sus relaciones bilaterales. La idea "soberanista", atender los ODM y llegar a considerarse como PRMA, eran razones suficientes para "apoyar desde el Sur una cooperación propia para los países en desarrollo". Así surgió la necesidad inminente de habilitar en SETECI una unidad dedicada a la cooperación Sur-Sur, que inició operaciones en 2013, e insertarse en la agenda de cooperación internacional no reembolsable. Lugo tomó como referente la experiencia de Brasil, Argentina y Paraguay, que "comparten el proyecto de energía y turismo de Iguazú, en el que los tres países aportan". Es un "ejemplo de que la cooperación Sur-Sur sí funciona para atender necesidades", porque al compartir fronteras estos países han logrado cooperar para fortalecer actividades inherentes al desarrollo (entrevista a Saskya Lugo, excoordinadora técnica de SETECI, diciembre de 2019).

Entonces, se cristalizó la idea de contar con información de base para presentar la oferta de cooperación internacional y que esta estuviera en estrecha comunión con la planificación y las necesidades del país. Así se evitarían injerencias que supeditaran la cooperación internacional a intereses ajenos a los planes de desarrollo. Los recursos que ingresaban por cooperación se destinarían para cumplir organizadamente con las estrategias de

desarrollo estatal. En esta coyuntura, la cooperación Sur-Sur apareció en el lenguaje ecuatoriano, sobre todo, cuando de integración latinoamericana se trataba (entrevistas a Sebastián Yerovi, agosto 2019; Paola Mera, octubre 2019; Linley Barragán, noviembre 2029; y, Saskya Lugo, diciembre 2019). En concreto, la propuesta fue gestionar soberanamente los recursos que se recibían para el buen vivir (Ayllón 2013b). Esto exigía que se replanteara, una vez más, la cooperación no reembolsable. El ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño, pensaba en una cooperación internacional que "institucionalice y responda a una visión soberana, estratégica y solidaria", para beneficiarse de sus "impactos en la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo" (SELA 2012, s. f.).

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores la cooperación internacional debía institucionalizarse y asumir una visión soberana, estratégica y solidaria, a fin de aprovechar el potencial y la riqueza de las relaciones entre cooperantes, sin olvidar el carácter técnico. El principal rol que se le asignaba a la nueva institucionalidad era coordinar y ejecutar. En palabras del exministro Ricardo Patiño (2013, 2), debía mirarse a la cooperación internacional como "un factor estratégico de desarrollo, y que si se respeta el principio de soberanía, la cooperación aporta a los esfuerzos que se realizan desde la política pública nacional y territorial", al referirse a consolidar la cooperación como una herramienta de política exterior fundamental en el desarrollo ecuatoriano.

Al instrumentalizar a la cooperación internacional como una herramienta de política exterior, se impulsaron los procesos de integración y negociaciones comerciales en mejores condiciones (SETECI 2012). También permitió fortalecer la soberanía del Estado mediante una nueva imagen de socio oferente de cooperación internacional. La cooperación Sur-Sur fue de gran utilidad ya que sus principios iban acordes a lo que Ecuador declaraba. La solidaridad, horizontalidad y respeto a la soberanía venían bien a estos propósitos.

Ecuador decidió adherir a la Declaración de París (2005) en 2009. Los postulados de responsabilidad, alineación, apropiación, armonización y gestión basada en resultados fueron acogidos como principios rectores de la gestión de cooperación Sur-Sur en Ecuador. Esta fue la "base para la construcción de la institucionalidad y una política de cooperación internacional" (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019). También

se tomaron en cuenta los principios del Programa de Acción de ACCRA por incorporar a la sociedad civil y a los gobiernos locales en la agenda, así como la Declaración de Bussan por la eficacia de la cooperación en la lucha contra la corrupción y el financiamiento para el cambio climático (SETECI 2010b; 2012).

La SETECI enfrentó mayores retos. Se encargó de registrar, hacer seguimiento y evaluar la cooperación y los recursos que ingresaran y salieran del país. Al mismo tiempo se desconcentraría la gestión de la cooperación, aunque ello no impediría que en esta unidad se centralizara el seguimiento y la evaluación. Además, la SETECI sería responsable de implementar el sistema de información de la cooperación para los diferentes actores en el marco de la democratización y transparencia de la información. Este sistema de información permitió contar con un registro de las acciones de la cooperación internacional. La información recogida inicialmente sirvió de base para manejar cifras y tener un orden en el manejo de la cooperación técnica en doble vía. Los reportes hacia la SEGIB se volvieron más consistentes y los datos efectivamente sirvieron para la toma de decisiones.

A nivel externo, el rol político-técnico que debía cumplir la SETECI fue potenciar al país como oferente de cooperación compartiendo experiencias en gestión y políticas públicas, así como buscar espacios para visibilizar a Ecuador y atender la integración (entrevista a Carolina Costa, exservidora dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019).

La información levantada en el sistema de cooperación que se usaba para monitorear y registrar la información también sirvió para controlar los recursos que ingresaban por este rubro, canalizándolos a través de una cuenta única del Banco Central del Ecuador, con el fin de reducir la dispersión de los recursos (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016; Rosero 2012). Así, la SETECI apoyó la gestión y la canalización soberana de los recursos que provenían de la cooperación internacional como complemento a los recursos propios para fortalecer capacidades, conocimientos y experiencias (Rosero 2012).

La cooperación Sur-Sur fungió como un puente para establecer espacios de diálogo, imagen, posicionamiento, conocimiento, intercambio y desarrollo de capacidades. Su trascendencia tiene diferentes lecturas.

Algunos analistas reconocen su importancia pues consideran que era el nexo fecundo para granjearse soberanamente un reconocimiento. El gobierno se fue apropiando de esta cooperación y la propuso discursivamente en lo más alto con una institucionalidad. Fue considerada como una inversión que generaba valor agregado porque fortalecía el buen vivir y era un eje transversal en la planificación para alcanzar los objetivos nacionales (entrevista a Paola Mera, exdirectora Políticas en Ministerio Relaciones Exteriores; exasesora y exdirectora SETECI, octubre de 2019). Para otros, en cambio, no hubo una política en firme de hacer cooperación Sur-Sur, a pesar de que la voluntad política de las autoridades para participar en el Sur era contundente, lo que se evidenció en el compromiso de asumir la presidencia de CELAC (entrevista a Saskya Lugo, excoordinadora técnica de SETECI, diciembre de 2019).

Gabriela Rosero, exsecretaria técnica, señaló que lo logrado entre 2007-2010 fue una base que dejó varias lecciones para seguir en el propósito de mapear la cooperación y redistribuirla adecuadamente. Como parte de lo aprendido se reconoció la potencialidad que brindaba la cooperación Sur-Sur para complementar los planes del desarrollo y transferir experticias. A nivel externo, era la base para seguir aunando esfuerzos en la región. Gracias a la oferta de cooperación Sur-Sur, Ecuador tuvo la oportunidad de demostrar sus experiencias en temas sociales y gestión pública (SETECI 2012). En el rol de impulsora del desarrollo, "la cooperación Sur-Sur se benefició de estos múltiples cambios, ampliando su estructura, su capacidad de gestión y la especialización de un personal enfocado en las relaciones estratégicas entre socios del Sur" (Viola y Páez 2019, 114).

Para Rosero, la política de cooperación se direccionó según los lineamientos del PNBV y las prioridades en ciencia y tecnología, talento humano y reconversión productiva. En este período también se avanzó en la construcción de una agenda nacional de cooperación con la participación de nuevos actores de la sociedad (SETECI 2013) y se puso en marcha el primer Catálogo de Oferta de la Cooperación Internacional (2010) como un instrumento propio de la cooperación del país. Esta iniciativa no era nueva en el ambiente de la cooperación de la subregión, pero sí en Ecuador. Este catálogo sería la muestra más fehaciente de que el país iniciaba su rol como oferente. Sin embargo, el impacto de la oferta de cooperación

Sur-Sur ecuatoriana en la región también fue limitado (entrevista a Arlene Tickner, profesora-investigadora de la Universidad del Rosario de Colombia, diciembre de 2021).

En definitiva, para el país la cooperación Sur-Sur se convirtió en el eje de la integración, como un mecanismo para alcanzar mayor protagonismo internacional y sus objetivos nacionales. Ecuador dio gran importancia a la cooperación y le dotó de un mejoramiento institucional, que en ese momento era considerado clave para el futuro del desarrollo según documentos oficiales. El principal logro en institucionalidad fue haber tenido "una secretaría técnica independiente, con recursos para impulsar productos y servicios y, apropiarse de un discurso en oferta de cooperación Sur-Sur" (entrevista a Rocío Vergara, exdirectora y subsecretaria de cooperación internacional y técnica en SETECI, agosto de 2019). Para Rosero (2014, 1) la cooperación implicaba "ayudar al vecino" para establecer una sociedad; representaba una forma de vida y el camino para alcanzar logros conjuntos. Por tanto, la cooperación desde el Sur fue una reivindicación política. Se pensaba que estaba al servicio de unas relaciones entre iguales que geopolíticamente compartían no solo intereses, sino historia, cultura y realidades de pobreza.

Por desgracia, la decisión política de impulsar la cooperación Sur-Sur no fue sostenible durante el período de estudio. Ninguna de las acciones descritas fueron lo suficientemente determinantes para que continuara con el mismo ritmo los años venideros. La estructura jurídica débil y las escuálidas muestras de su implicación en el desarrollo nacional fueron una constante en la institucionalidad, lo cual evidencia que se vinculó lo técnico con la coyuntura política e ideológica (entrevista a Carolina Costa, exservidora dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019).

SETECI, con una estructura muy cercenada, volvió al Ministerio de Relaciones Exteriores. Finalmente, mediante decreto 1202 de 13 de octubre 2016 se suprimió SETECI y se reorganizó en el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), cuya rectoría pasó al Ministerio de Relaciones Exteriores. Los motivos fueron políticos y técnicos. Como se ha indicado, los recursos fueron mermando en 2015 por la caída internacional de los precios de las exportaciones, lo que implicó restricciones presupuestarias internas. Esto coincidió con una readecuación de la estructura del Estado, en la que las instituciones tenían que estar alineadas por sectores.

La concepción de la cooperación Sur-Sur volvió al enfoque de escritorio geográfico, dejando atrás un modelo de gestión que la concibió como un proceso agregador de valor (Viola y Páez 2019).

Adicionalmente, la salida de la secretaria técnica de SETECI, quien era el nexo político-técnico con las autoridades durante la existencia de esta entidad, determinó el final de esta fase del auge de la cooperación Sur-Sur en Ecuador (entrevistas a Sebastián Yerovi, agosto de 2019, y Linley Barragán, noviembre de 2019). La secretaria técnica fue la única funcionaria que impulsó políticamente la institucionalización de la cooperación internacional. El nivel de compromiso con la cooperación Sur-Sur fue contundente en la toma de decisión institucional de Correa.

Pero no solo esto fue lo que deterioró un trabajo significativo para la cooperación internacional del país, sino la desorganización entre la SETECI y el Ministerio de Relaciones Exteriores al monitorear la continuidad de la gestión técnica de cooperación Sur-Sur. No hubo una transferencia de conocimientos ni se creó un repositorio institucional para continuar una gestión del conocimiento según lo señalado en los planes de desarrollo nacional. Lo que existió fue una entrega-recepción de información incompleta. Exintegrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores (2018) aseguran que muchos procesos se quedaron en el camino y se perdieron datos. La experticia del personal técnico formado durante ese período, alrededor de 50 personas, se perdió porque no continuó sus labores, llevándose el conocimiento y la formación recibida.

El período de gobierno de Correa pudo ser histórico para la política exterior y la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, dejó una sensación de "mucho ruido y pocas nueces", puesto que pronto se perdió la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur y los recursos que la edificaron.

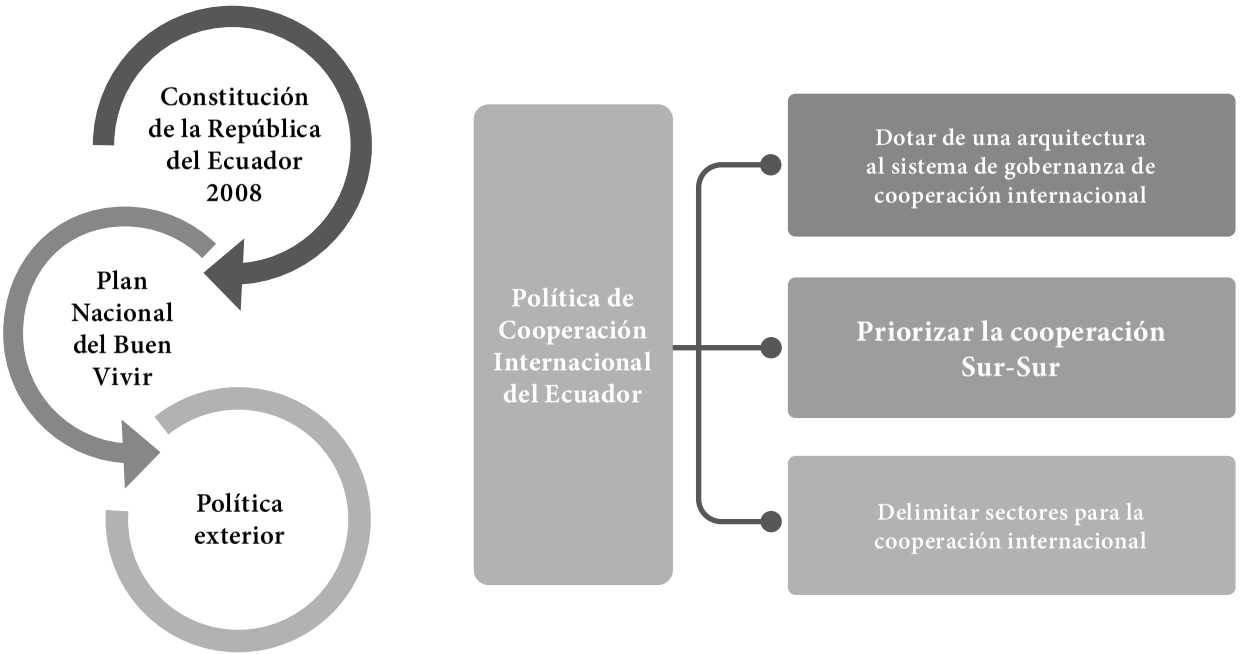
Ahora se pasa a explicar la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Ecuador. En concordancia con lo revisado, la política de cooperación internacional se nutre de un proceso político, técnico y de diálogo para facilitar su aplicación (Malacalza 2019a). Para Ecuador tal política significó una "oportunidad para multiplicar los nexos Sur-Sur y cimentar la diversificación de sus relaciones exteriores" (SENPLADES 2013, 345). Cuando se piensa en política pública, hay una necesidad de "establecer lineamientos y objetivos claros sobre un tema para orientar y permitir la articulación de acciones entre el Estado y la sociedad" (entrevista a Irma Jara, profesora-investigadora IAEN, octubre de 2020).

La incorporación de la oferta de cooperación Sur-Sur forjó el diseño de una política de cooperación internacional en el marco de una Constitución del buen vivir y los planes de desarrollo. Ante el ambicioso propósito de asumir un nuevo rol como cooperante internacional, Ecuador debía contar con una política que atendiera el proceso de la cooperación internacional no reembolsable en doble vía. Así, la cooperación internacional recibida y ofrecida tendría que desenvolverse según los nuevos preceptos del buen vivir para fortalecer el desarrollo nacional y actuar activamente en las relaciones internacionales.

Varios fueron los condicionantes que intervinieron en la creación de tal política. Ayllón los aglutina en dos dimensiones. La primera toma en cuenta cuatro ejes: 1) articulación con los principios de las relaciones internacionales según la Constitución; 2) monitoreo, control y seguimiento de la cooperación en Ecuador; 3) descentralización de la cooperación; 4) alineamiento con los acuerdos internacionales sobre eficacia y calidad de la cooperación. La segunda dimensión se refiere a la cooperación Sur-Sur surgida por las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales en Latinoamérica. Ecuador era un defensor de este tipo de cooperación en el marco de los procesos de integración y de la nueva corriente posneoliberal (Ayllón 2014a).

La incorporación de la cooperación Sur-Sur en la política de cooperación internacional fue novedosa para Ecuador (figura 5.2). La horizontalidad sugería entender la cooperación como una "sociedad" impulsada desde el Sur. Se quería compartir "las mismas historias que unen a los países en desarrollo, apropiarse del conocimiento y la experiencia" (entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, noviembre de 2019).

Figura 5.2. Lineamientos para la política de cooperación de Ecuador



Elaborado con base en el sitio web de SETECI.

Ecuador trataba de encadenar toda la estructura política y técnica institucional para dar forma a un nuevo Estado que basara su desarrollo en el buen vivir. Es así que se intentó proveer las herramientas necesarias para su gestión, implementación y evaluación. La oferta de cooperación Sur-Sur no fue la excepción, ante todo tomando en cuenta que serviría a los propósitos nacionales de una emancipación simbólica. Con la institucionalidad y los lineamientos de política pública, Ecuador logró ser escuchado en las negociaciones con países del Norte o Sur y con organismos internacionales como Naciones Unidas y Unión Europea. Es decir que "fue ganando imagen de cooperante", "la institucionalidad impulsó esa nueva realidad" (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019).

Con participación de los sectores públicos y privados, la SETECI diseñó e implementó lineamientos de política pública de cooperación internacional no reembolsable en el marco del SECI. Trabajó en cuatro ejes: 1) negociación de la cooperación internacional no reembolsable, 2) articulación estratégica en el territorio, 3) democratización de la información, y 4) evaluación y seguimiento (SETECI 2013). Sin embargo, la cooperación Sur-Sur aún estaba en "estado embrionario" y se necesitaban desarrollar capacidades en SETECI (entrevista a Carolina Costa, exservidora dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019).

Por su parte, en el SECI participaron instituciones que representaban a actores y sectores de interés en la cooperación y el desarrollo nacional. Estuvo conformado por entidades de planificación, política exterior, gobiernos locales, nivel ejecutivo y la propia institución de cooperación. La apuesta del Sistema fue garantizar eficiencia y transparencia en la administración de los fondos (SENPLADES 2010c). Desde la SECI se emitían las directrices para la política pública de cooperación internacional no reembolsable de Ecuador:

1. Construir una nueva arquitectura del sistema de gobernanza de la cooperación internacional, con reconocimiento del aporte del Sur.
2. Priorizar la cooperación Sur-Sur enfatizando en la integración latinoamericana y caribeña.
3. Delimitar sectores de intervención de la cooperación internacional.

4. Apoyar la matriz productiva y energética del país.
5. Fortalecer la cooperación al comercio consolidando capacidades nacionales.
6. Implementar la gobernanza territorial de la cooperación.
7. Promover una cooperación libre de condicionalidades (SETECI 2013).

Gracias a esta estructura las acciones de cooperación, que fueron las más visibles hasta 2009, pasaron a colaborar en proyectos más sólidos y sostenibles, lo que implicó mayor compromiso. Se pensó en una nueva forma de llevar la cooperación en la que el Estado asumiría la contraparte y monitorearía la ejecución (Srouji 2011). Durante este período la participación de Ecuador como oferente fue en aumento por su participación en los bloques de integración y ante la necesidad del país de posicionarse internacionalmente.

Para SETECI (2011, 65), la cooperación Sur-Sur tenía un enfoque claro de "reivindicación política ante inequidades estructurales del orden internacional". SENPLADES consideraba que posicionar a la cooperación Sur-Sur era central en la política de cooperación internacional. En un principio, esta herramienta no se pensó para atender al desarrollo nacional como único propósito, sino para transmitir experiencias y conocimientos entre Estados, y así dar la oportunidad a los más pequeños de salir a la palestra cooperante y demostrar sus capacidades (entrevista a Sebastián Yerovi, exservidor técnico de SETECI y del Ministerio de Talento Humano, agosto de 2019). Es decir, se buscó que Ecuador actuara no solo siendo receptor, sino también traspasando sus experticias como una práctica más vinculante entre actores. Así se mantendría una confraternidad cooperante a pesar de la heterogeneidad de países en el continente. Se apoyaría en la solución de temas puntuales en esos países y, en especial, se daría la oportunidad de ir ganando reconocimiento entre sus vecinos y en la región.

A pesar de que Ecuador propuso cambios para recibir cooperación de los donantes tradicionales y reducir la ayuda oficial, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se mantenía un distanciamiento con respecto al nuevo rol de cooperación. Esta rama del Ejecutivo no dio su total respaldo a una cooperación Sur-Sur que pudo haber tenido mucho potencial para el desarrollo en ese momento. "Ecuador fundamenta[ba] su política de

cooperación en la responsabilidad mutua de los actores del Norte y del Sur frente al reto del desarrollo" (Srouji 2011, 1). En este sentido, la definición y alcance del Ministerio de Relaciones Exteriores fue

> entender a la cooperación Sur-Sur no como una forma de reemplazar a la cooperación tradicional, sino como una forma horizontal y soberana de cooperación, que más allá de fortalecer capacidades y encontrar soluciones comunes a problemas similares de desarrollo, permite el fortalecimiento de la integración regional y construir plataformas de consenso para posicionar los intereses de los países del Sur en la arena internacional. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador s. f., 6)

En atención a que la política de cooperación internacional estaba alineada al PNBV, es preciso recordar que la hoja de ruta se enfocó en complementar acciones encaminadas a elevar la calidad de vida y disminuir la pobreza con la distribución más equitativa de los recursos. También estuvo orientada a proveer a la ciudadanía con las herramientas del conocimiento para generar sus propias capacidades, lo que conduciría a la transformación de la matriz productiva. En este sentido, la política con enfoque de derechos enfatizaría en la generación y gestión de capacidades nacionales para producir conocimiento y talento humano (SENPLADES 2009, 360). Esta retórica se encuentra plasmada en los documentos rectores de la cooperación internacional y fue la base para la institucionalidad (entrevista a Irma Jara, profesora-investigadora IAEN, octubre de 2020).

La política de cooperación no reembolsable ecuatoriana, sostenida en el principio de complementariedad, estuvo orientada hacia dos propósitos. El primero fue crear capacidades internas con el fin de impulsar el cambio en la matriz productiva y de servicios mediante el intercambio de experiencias institucionales y talento humano, asistencia técnica, transferencia de conocimientos en ciencia, tecnología e innovación y becas (Patiño 2013). La academia, el conocimiento, la ciencia y la tecnología, el talento humano y lo productivo se declararon temas prioritarios. Los sectores no prioritarios también fueron direccionados con el buen vivir. El segundo propósito fue expresar la soberanía de Ecuador mediante la apropiación de la cooperación Sur-Sur en el marco de la integración regional (SENPLADES 2012).

La creación de la política de cooperación internacional, según Fredy Rivera, pasó por tres instancias. La primera fue impulsar una estructura orgánica legal, una necesidad inminente porque hasta ese momento se dejaba que ministerios e instituciones establecer relaciones de cooperación internacional sin ningún control. Además, la cooperación era de una vía: solo se recibía. La segunda instancia fue articular la política internacional al plan nacional para responder a las necesidades institucionales y sectoriales. Por último, fue necesario realizar un balance de la cooperación hasta ese momento y decidir "lineamientos estratégicos para organizar toda la cooperación dispersa y sin una directriz desde el Estado". Se buscaba armonizar la cooperación internacional no reembolsable al desarrollo local con un mensaje claro de hacia dónde iría Ecuador (entrevista a Fredy Rivera, profesor-investigador FLACSO Sede Ecuador; delegado de Presidencia al directorio CODCI 2008-2011; y, exsubsecretario 2008-2010, junio de 2020).

En la política de cooperación no reembolsable las metas planteadas correspondieron a las prioridades nacionales para diversificar la matriz productiva, en relación con ciencia, tecnología y capacidades del talento humano. En este sentido, se pretendió que la cooperación internacional aportara nuevo conocimiento (inversión del conocimiento interno) y desarrollara capacidades individuales e institucionales, técnicas y de talento humano. Así sería más fácil incursionar internacionalmente con la misma herramienta de la política exterior. Desde una gestión soberana, la política de cooperación internacional potenció una cooperación Sur-Sur proyectando el papel de oferente de conocimientos, experiencias, asesorías e intercambios (Ayllón y Dolcetti 2014; Ayllón 2014b, 2014c). Lo hizo mediante las Comisiones Mixtas, como mecanismos de concertación, para presentarse como oferente ante los países de la región (SETECI 2011; entrevista a Linley Barragán, exdirectora de Inserción Estratégica de la Cooperación Internacional en SETECI, noviembre de 2019).

Se debe señalar que la política de cooperación internacional de Ecuador se incluyó en el catálogo de políticas públicas sectoriales de la Agenda de Seguridad en el período 2014-2017. Para Rivera, allí se evidenciaban dos objetivos. Por un lado, alinear la cooperación con las prioridades nacionales y, por otro, mostrar las potencialidades del país en la región y el mundo para proyectar una imagen soberana (entrevista a Fredy Rivera, profesor-investigador FLACSO sede Ecuador; delegado de Presidencia al directorio CODCI 2008-2011; y exsubsecretario 2008-2010, junio de 2020).

La política pública de cooperación internacional presentaba cuatro estrategias con sus respectivos lineamientos. La primera señalaba el propósito de complementariedad de la cooperación internacional. La segunda se refería específicamente a "fortalecer la cooperación Sur-Sur con los países pertenecientes a espacios regionales, especialmente de UNASUR, ALBA y CELAC" (SETECI 2015a, 87-89). La tercera estrategia hablaba de la oferta de cooperación y de talento humano en América Latina, el Caribe y otros. La última se refería al fortalecimiento institucional de la cooperación y el vínculo con los gobiernos subnacionales (SETECI 2015a). Las cuatro estrategias dan cuenta de la importancia que se asignaba a la oferta de cooperación Sur-Sur en el marco de la política de cooperación alineada a grandes políticas sectoriales. "La importancia de la oferta de cooperación Sur-Sur fue muy clara. El problema fue cómo sostener el discurso político en acciones concretas" (entrevista a Carolina Costa, exservidora de dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019).

Como corolario de la gestión en cooperación hay significativas lecciones. Es evidente que durante el gobierno de Rafael Correa se dio un fuerte impulso a la cooperación internacional técnica y se trató de crear una política de cooperación. Sin embargo, más tarde, al finalizar el período de estudio, en 2015, se observa que no se terminó de establecer una directriz clara de la política pública (entrevista a Carolina Costa, exservidora dirección Cooperación Horizontal, cooperación Sur-Sur SETECI, agosto de 2019). Este año coincidió con el inicio del debilitamiento económico del gobierno. Para entonces, las señales de reconocimiento de una cooperación Sur-Sur importante para el desarrollo interno recién empezaban, sin que madurara su ejecución.

Errores políticos llevaron a desequilibrios debido a las injerencias y una demagogia contrarias al sentido tecnocrático de la propuesta inicial; es decir que "el diseño técnico fue opacado por la imagen política demagógica" (entrevista a Fredy Rivera, profesor-investigador FLACSO sede Ecuador; delegado de Presidencia al directorio CODCI 2008-2011 y exsubsecretario 2008-2010, junio de 2020). Aunque esta política fue trabajada técnicamente, obviamente sirvió a los intereses del gobierno de este período y faltó incorporar elementos más trascendentales como reconocer verdaderamente su importancia. Dicho de otra manera, la oferta de cooperación Sur-Sur fue muy débil, tomando en cuenta que su concepción

requería de mayor esfuerzo y contar con un presupuesto para su gestión. De igual forma, la política exterior no apoyó decididamente a la cooperación Sur-Sur para que esta trascendiera a futuros cambios de gobierno.

Si se examinan el diseño y la publicación de la política pública de cooperación Sur-Sur, se percibe que fue creada y direccionada por la SETECI para ser implementada por esta misma entidad. Pero hay que recordar que no toda la cooperación estuvo integrada en el manejo de SETECI. La cooperación reembolsable y multilateral estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Incluso parte de la cooperación bilateral, considerada Sur-Sur, también estuvo en el radar del Ministerio, por ejemplo, lo llevado a cabo con Venezuela y Cuba (entrevistas a Carolina Costa, agosto 2019, y Linley Barragán, noviembre 2019). Esto devela que se trató de una estrategia política.

Se deduce que esta incipiente política sirvió para la cooperación no reembolsable, para la retórica del impulso de la cooperación Sur-Sur técnica en alianza con el PNBV y la transformación de la matriz productiva. "Hubo dos tipos de tratamientos de la cooperación internacional"; por un lado, para las "relaciones más estratégicas geopolíticas y económicas", y, por otro lado, para las "relaciones más técnicas en temas de desarrollo" (entrevista a Fredy Rivera, profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador; delegado de Presidencia al directorio CODCI 2008-2011 y exsubsecretario 2008-2010, junio de 2020). Por lo tanto, hubo fraccionamientos en el manejo integral de la cooperación. Estuvo dividida y tuvo trato diferenciado. Esta política debió reunir a los actores públicos como Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y SETECI y enmarcarse en una sola visión. No obstante, en la política no se estipuló cuál cooperación estaría a cargo de una u otra institución. Es decir, continuó existiendo una diferenciación en el trato de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur.

En cuanto a las cuatro condiciones de una política pública de cooperación, mencionadas anteriormente, una de ellas nunca fue contundente y no le permitió seguir en el tiempo: el fondo efectivo que debió destinarse del presupuesto del Estado al ser una política instaurada por el gobierno (entrevista a Saskya Lugo, excoordinadora técnica de SETECI, diciembre de 2019). María Cristina Fuentes señala que se llegó a construir un proyecto de "gasto de inversión" para la implementación de la agenda de cooperación Sur-Sur, 2013-2016. Se justificó en tres aseveraciones: 1) Ecuador había fortalecido sus procesos técnicos, administrativos y

financieros; 2) las instituciones del Ejecutivo contaban con capacidades de gestión de cooperación Sur-Sur y; 3) tales instituciones habían aprovechado estratégicamente la cooperación Sur-Sur (entrevista a María Cristina Fuentes, exdirectora Cooperación Sur-Sur SETECI y servidora en Cancillería ecuatoriana, enero de 2020). Ese debería haber sido un primer paso fundamental para implementar la agenda de cooperación Sur-Sur.

Adicionalmente, aunque el gobierno de Correa propuso un intenso programa social para desarrollar y mejorar la calidad de vida de la población (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016), la política de cooperación no tuvo la suficiente fuerza para plantearse, imponerse y mantenerse en el tiempo como una política transversal y dinámica en todos los planes oficiales. Sin embargo, sí existió el deseo de construir una política de cooperación y se construyeron las bases iniciales.

No obstante, según se observa en los discursos del canciller, la política exterior de este período no fortaleció esta herramienta (entrevista a Raúl Salgado, experto en temas de política exterior y profesor-investigador de la FLACSO Sede Ecuador, julio de 2021) y no se logró mantener una agenda vigorosa y ambiciosa que perdurara en el tiempo con sendos programas y proyectos que se mantuvieran vigentes. La voluntad política presidencial fue decayendo con el tiempo. Los gestores nacionales y la propia política exterior no llegaron a apropiarse de la importancia de la cooperación Sur-Sur. A ello se suma el debilitamiento del presupuesto nacional por la caída de precios en las exportaciones y las desgastadas decisiones políticas a partir del 2015. Mientras se preparaban herramientas para fortalecer la oferta de cooperación Sur-Sur como lineamientos de política, agenda y catálogo de ofertas —productos que tomaron su tiempo—, el interés político interno y externo en esta materia se desvanecía (entrevistas a Carolina Costa, agosto de 2019, y Saskya Lugo, diciembre de 2019).

Asimismo, en esta parte se explica el surgimiento de la agenda de cooperación Sur-Sur de Ecuador. La Agenda Nacional de Cooperación Internacional surgió con el fin de apoyar el desarrollo interno con la generación de capacidades, responder a los desafíos de los ODM-ODS y convertir al país en un oferente de cooperación Sur-Sur (entrevistas a Paola Mera, octubre 2019, y Saskya Lugo, diciembre 2019). Como parte del fortalecimiento institucional, SETECI contrató una consultoría para su implementación, con 60 meses de ejecución y un monto de más de un millón de dólares (SETECI 2015a).

La Agenda 2015 —primera en el país— planteó las líneas de trabajo hasta 2017 para que se distinguiera a Ecuador como un socio estratégico en el marco de la cooperación Sur-Sur. Constaba de dos capítulos. El primero de ellos se refería a la política de cooperación internacional no reembolsable y el segundo estaba destinado para la cooperación Sur-Sur en contraste con sus estrategias, lineamientos y criterios (SETECI 2015a). La persona responsable de elaborar la agenda en SETECI señala que a la cooperación Sur-Sur no era tratada como no reembolsable, sino como "cooperación técnica" para atender asuntos de desarrollo de capacidades con acciones de ciencia, tecnología, innovación, salud, fortalecimiento institucional, seguridad en gestión de riesgos y desastres, entre otros (entrevista a Paola Mera, e directora Políticas en Ministerio de Relaciones Exteriores; exasesora y exdirectora SETECI, octubre de 2019).

En este documento se propuso una cooperación Sur-Sur de carácter técnico más que político. El impulso al cambio de la matriz productiva era uno de sus objetivos. Para SETECI esto significaba generar experiencias y conocimientos científico-tecnológicos que permitiera la autosuficiencia, sin dependencias de insumos o expertos externos. Para lograrlo la cooperación Sur-Sur sería una aliada estratégica (SELA 2014b).

La Agenda (como documento) identificó las líneas sectoriales en cooperación que se venían ejecutando hasta ese momento. Es decir, se continuó con los proyectos y programas ya establecidos; en adelante, la SETECI trató de redireccionar la cooperación incursionando en los objetivos planteados en el PNBV. Se mantuvo la relación con la cooperación tradicional, pero también hubo un deseo de impulsar la cooperación Sur-Sur. Es así que, aunque su rol fue complementario a la cooperación tradicional, fue considerada como una poderosa herramienta de política exterior que permitía que Ecuador mostrara capacidades endógenas. Sin embargo, la cooperación tradicional continuaba siendo la modalidad principal (Rosero 2012).

En la Agenda se aprecia que el país asumió los principios señalados en la Declaración de París (2005) y los aplicó en todos sus programas de cooperación internacional Sur-Sur de manera interdependiente. La responsabilidad mutua como corresponsabilidad se alineaba con el manifiesto de soberanía por cuanto, sin caer en la intromisión en el manejo de un país, hubo el compromiso de gestionar la cooperación. Esta se puso de manifiesto cuando se la reconoció en los planes, así como en el principio

de alineación, que respondía a los requerimientos del desarrollo. La responsabilidad y gestión se manifestaron en la necesidad de una rendición de cuentas, tanto de las autoridades como de los socios cooperantes para transparentar y democratizar la información (SETECI 2015a).

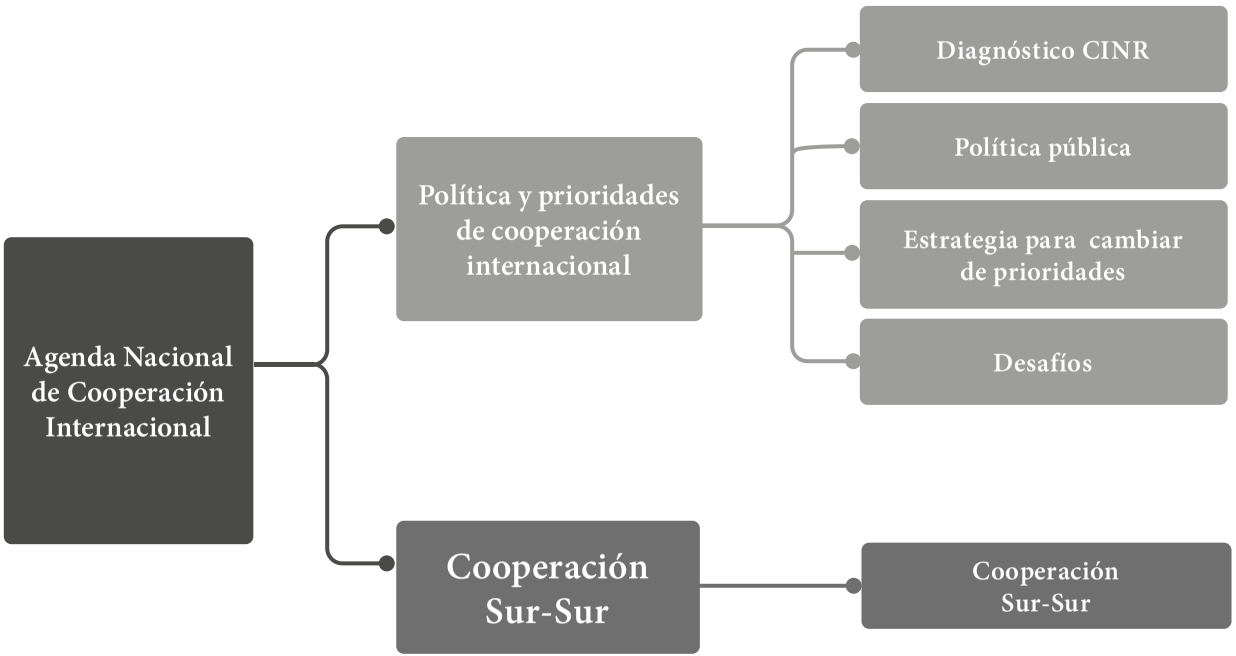
La segunda parte de la Agenda enfatizó en el doble rol de Ecuador como socio oferente y receptor de cooperación Sur-Sur. La apropiación fue fundamental para que la cooperación se diera responsablemente de acuerdo con las necesidades y potencialidades de cada socio. Este marco sirvió para definir una cooperación Sur-Sur para el buen vivir. Para Rosero, se trataba de "comprometernos desde nuestras capacidades y potencialidades, rescatando nuestros saberes ancestrales, valorando las experiencias exitosas […] cuando cooperamos, nos corresponsabilizamos de nuestra situación actual, de nuestros desafíos como comunidad y sociedad, para proyectarnos a una situación futura" (SETECI 2015a, 25).

Lo manifestado en la Agenda de Cooperación da cuentas de que Ecuador quería pasar de un rol pasivo en cooperación regional a uno activo como oferente, y deseaba crear nuevos vínculos mediante la integración regional. El ministro Patiño (2013) reconoció que Ecuador estaba decidido a llevar adelante una amplia agenda de cooperación Sur-Sur. Argumentaba que se contaba con interesantes experiencias en políticas sociales que el país podía compartir para que las poblaciones disfrutaran de mejores condiciones de vida, argumentaba.

Como ejes transversales, contemplados en la Agenda para la Política de Cooperación, estaban: sustentabilidad ambiental, género, interculturalidad, desarrollo equitativo territorial, respeto a los derechos humanos y fortalecimiento de las capacidades de los ecuatorianos (SETECI 2015b). Sin embargo, la tendencia en el plano de la negociación fue que la "cooperación Sur-Sur siguiera la misma lógica de proyectos con el esquema dominante de la cooperación tradicional" (entrevista a Saskya Lugo, excoordinadora técnica de SETECI, diciembre de 2019).

La Agenda de Cooperación Internacional no Reembolsable presentó las directrices de la política de cooperación del buen vivir en 2015 (figura 5.3). La gestión integral permitiría que Ecuador demostrara su soberanía y mejorase su imagen en el ámbito internacional. Este ejercicio fue una "aproximación inédita y valiosa en el escenario político e intelectual internacional", en el que la cooperación Sur-Sur fue una pieza fundamental en el entramaje político y técnico (Dolcetti-Marcolini y Ayllón 2016, 137).

Figura 5.3. Composición de la Agenda de Cooperación ecuatoriana



Fuente: Agenda Nacional de Cooperación Internacional (2015).

La Agenda también mencionaba como un producto el Catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana para la cooperación Sur-Sur, publicado en 2010 y 2013. Este instrumento fue la principal muestra para un acercamiento en firme con los países amigos en el contexto de la unión del Sur. La Agenda fue un ejemplo a seguir en foros como UNASUR y CELAC en un afán de replicarlo a nivel regional (SETECI 2015b).

Se debe señalar que para analizar este instrumento hay escasas evidencias de lo actuado en cooperación Sur-Sur y, sobre todo, en la aplicación de la política y la agenda. La de 2015 coincide con el período en el que comenzaron a estancarse los cambios favorables para la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. No obstante, se encontró un estudio de Ayllón que muestra como insumo la segunda parte de la agenda de cooperación Sur-Sur y, mediante un mapeo en varios países, destaca las potencialidades de Ecuador para encontrar socios y fortalecer la matriz productiva (Ayllón 2015b).

La implementación de la agenda dependía no solo de la voluntad política, sino también de la asignación de recursos. La voluntad política de Correa, la articulación con las políticas públicas y los logros alcanzados en materia de cooperación Sur-Sur fueron importantes y hubieran marcado un hito histórico para su empoderamiento y su permanencia. En el período 2007-2012, la cooperación internacional no reembolsable, según SETECI, alcanzó USD 1992 millones de dólares, equivalentes al 0,7 % del PIB y el 2,6 % del Presupuesto General del Estado (SELA 2014b).

Conclusiones: aprendizajes sobre la cooperación Sur-Sur en Ecuador y Colombia

Al analizar los factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios oferentes de la cooperación Sur-Sur (2008-2015), se buscó entender por qué ambas naciones, que mostraron intensas prácticas de oferta, utilizaron diferentes estrategias, manifestadas en sus discursos, visiones y formas de concebir su propio desarrollo y a esta herramienta, ya que sus realidades nacionales, aunque similares en algunos aspectos, diferían en sus necesidades e intereses. Ambos países desarrollaron políticas con variados matices como oferentes de dicha cooperación, influenciados de manera distinta por diversos factores domésticos y externos. Durante el análisis se encontraron diferencias y similitudes que sirvieron de insumo para explicar la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur en ambos países en función de cuatro tipos de factores políticos-técnicos y un quinto factor transversal que influyó en los anteriores.

Identificar los factores imbricando los hallazgos comparativos entre los casos permitió entender su incidencia en las políticas de Colombia y Ecuador como socios oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008 y 2015. Esta obra se enfocó en cuatro factores principales: posicionamiento internacional, liderazgo político, modelo de desarrollo e institucionalidad de la cooperación Sur-Sur, enmarcados en un contexto regional, que se consideró un factor adicional. Se desagregó cada uno de ellos en distintos componentes para el análisis y la explicación.

Para el estudio que se presenta en este libro se utilizó la teoría del liberalismo. La perspectiva del neoliberalismo institucional y del nuevo liberalismo de Moravcsik sirvieron de paraguas teórico porque se

ocupan del rol de las instituciones nacionales e internacionales en el proceso de la cooperación entre Estados, reconocen la interdependencia entre ellos, las relaciones entre Estado y sociedad, y la participación de otros actores. También se aplicaron herramientas del constructivismo como complemento. En este marco, el análisis de política exterior fue fundamental para estudiar la cooperación Sur-Sur como herramienta de política exterior y los factores que incidieron en las políticas de ambos Estados. Específicamente, permitió explicar la política de la oferta de cooperación Sur-Sur asumida por ambos países, en un contexto globalizado, periférico e interdependiente, con un sistema internacional en transición y en el que participaban nuevos actores. El nivel de estudio fue el Estado como actor del sistema.

De acuerdo con la metodología científica sugerida por Moravcsik, se examinaron los factores que explican cómo se fueron configurando las políticas de oferta de la cooperación Sur-Sur en Colombia y Ecuador. En este punto se vinculó al neoliberalismo institucional para desarrollar explicaciones multicausales, incluyendo acontecimientos externos e internos, y cómo cada factor incidió en la política pública de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador.

El avance epistemológico que propone la teoría liberal de Moravcsik coadyuvó a entender las preferencias sociales y políticas de Colombia y Ecuador. Las ideas sociales, los intereses colectivos y las instituciones de ambos países definieron las preferencias y los intereses nacionales, lo que explica las decisiones y acciones que tomaron en el plano internacional. Es decir, las variaciones en los factores entre un país y otro y del quinto factor transversal son útiles para explicar las diversificaciones en las políticas de oferta de cooperación Sur-Sur y los intereses perseguidos por Colombia y Ecuador en el ámbito interno y externo.

La visión científica de la propuesta de Moravcsik abarca explicación teórica, metodológica y examinación casual sobre el problema en el que intervienen factores y un contexto que afecta al Estado y al sistema. Sin embargo, al desagregar los factores estudiados se encontró una limitación pues no se había profundizado en los rasgos que recaen, por ejemplo, en lo ideológico, en las creencias o en las ideas. Aunque la teoría de Moravcsik contempla la interacción entre condicionantes domésticos y externos, los entiende únicamente como parte de las preferencias e intereses, sin ahondar en sus significados intersubjetivos. Así no

consideran aspectos como la ideología en el contexto regional que incidió en el período de estudio o el liderazgo, que requería analizar el perfil de cada presidente, los mensajes de sus discursos, su visión del mundo y sus percepciones, elementos que demandaron el aporte del constructivismo. Este permitió tomar en cuenta la interacción entre agencia y estructura. Atendió a significados en las percepciones y motivaciones de los actores. Mientras la teoría de Moravcsik posibilitó estudiar qué consecuencias tienen las acciones de los agentes que se observan en las preferencias de los Estados para moldear su comportamiento internacional, el constructivismo ayudó a comprender la influencia de la identidad en las acciones de los agentes; es decir, cómo se perciben.

Dicho lo anterior, los factores expuestos abarcan facetas que se alejan del liberalismo, más aún si su aplicación recae en dos Estados periféricos del sur global. Se identificó entonces la necesidad de ampliar el encuadre metodológico según los alcances y en atención con su marco ontológico. El enfoque teórico tradicional se refiere a países con mayores capacidades, sin detenerse a reflexionar sobre los intereses y preferencias de Estados en desarrollo con constantes cambios ideológicos, políticos y administrativos.

La nueva vertiente del liberalismo introducida por Moravcsik representa un gran avance para entender las políticas de cooperación internacional. Sin embargo, en el plano epistemológico, esta teoría tiene limitaciones al explicar las cuestiones del gobierno central sin llegar a desglosar sus particularidades ni tampoco las ideologías políticas detrás de ellas en Estados en desarrollo. Además, el gobierno, como representante de los subconjuntos de la sociedad nacional, crea sus preferencias sociales (capacidades); las instituciones nacionales se reducen a cumplir un rol de moduladores de esas preferencias que explican las decisiones en el plano internacional, donde los Estados en desarrollo no tienen el mismo peso de poder en el sistema. Es decir que Moravcsik con su teoría no se inmiscuye en las preferencias particulares de los Estados porque piensa que son inherentes. Tampoco estima sus condiciones políticas e ideológicas. Por ello, fue importante ampliar el marco teórico, analítico y epistemológico.

Gracias al neoliberalismo institucional el análisis se centró en la interdependencia de los dos Estados (Keohane y Nye [1977] 2012) en el ámbito regional. También nos permitió entender la importancia de la acción del Estado en la cooperación. La interdependencia comenzó en lo doméstico

por la interconexión de los cuatro factores político-técnicos con el quinto factor transversal. Se encontró esta interconexión al examinar los factores internos en la institucionalidad y el modelo de desarrollo, en las motivaciones de los Estados en búsqueda del posicionamiento internacional, en el liderazgo político y en el contexto regional. La interdependencia de los cinco factores —en combinación con las preferencias e intereses de Colombia y Ecuador— nos permitió vislumbrar convergencias y divergencias, pero, sobre todo, entender las variaciones institucionales externas que repercutían en dichos factores y en la política. Esto porque, según los postulados del neoliberalismo institucional, las acciones del Estado pueden depender de acuerdos institucionales; de allí la capacidad que tienen para interactuar mediante políticas, acuerdos o instituciones.

Esta perspectiva teórica nos sirvió para analizar el factor de la institucionalidad y entender tanto el rol de las normas como el reforzamiento de la institución para conducir la cooperación internacional y la política pública. No obstante, el neoliberalismo institucional también fue un limitante para entender las estructuras del Estado y los cambios basados en ideologías, y no en las preferencias del mercado, así como para interpretar las variaciones de gobernabilidad en Estados en desarrollo. De ahí que la tendencia de los postulados liberales centrados en la relación Estado-sociedad dio cabida a examinar la política exterior.

La agenda de la oferta de cooperación Sur-Sur se revela como una herramienta para la política exterior que pone de manifiesto la interdependencia entre los cuatro factores (más el contexto regional) a la hora de configurar la política de tal oferta en cada Estado.

El uso del poder blando que permeó los factores en ambos países muestra la importancia de la cuestión política en el manejo de la oferta de cooperación Sur-Sur. Justamente en este libro se propuso entenderla en su modalidad técnico-científica desde un enfoque político. Mientras se hacía, surgió la transversalidad del poder blando en las acciones cooperativas de ambos países. El término socio oferente implica la condicionalidad que está detrás de los intereses de cada país. Es allí donde aparece el poder blando, que trasciende la solidaridad, la incondicionalidad, el beneficio mutuo y más.

Los estudios sobre la cooperación Sur-Sur realizados desde el sur global son importantes para quienes hacen las políticas públicas en la toma de decisiones y para la academia. En este ámbito, este libro contribuye a

conocer los factores que inciden en las políticas de cooperación Sur-Sur de los Estados al explicar por qué Colombia y Ecuador actuaron de forma diferente en la materia en un espacio y en un período propicios por el florecimiento de la cooperación a nivel regional. Gracias al estudio de variables internas y externas, y a la comparación para entender la influencia de cada factor en la política de cada Estado, los casos presentaron matices, convergencias y divergencias. Así este libro centrado en dos países de la región andina, relativamente poco estudiada, aporta a la literatura académica desde el Sur, al campo de los estudios internacionales, y, particularmente, a los estudios sobre cooperación internacional.

Los factores políticos que intervienen en una política pública cuentan con atributos internos que son interdependientes, continuos y se transforman. El estudio de los factores ya mencionados evidenció el encadenamiento que hay entre ellos. No se puede hablar de un posicionamiento internacional sin desprenderse del contexto regional y del ejercicio del liderazgo. De igual forma, la visión del mundo de un gobierno se relaciona con el modelo de desarrollo. Asimismo, la institucionalidad responde a políticas intermésticas y todos estos factores, en conjunto, son clave para alcanzar un reconocimiento internacional. Es necesario tomar en cuenta esta intersección para comprender de qué manera tales factores se configuraron e incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador.

Los cuatro factores principales analizados empíricamente no se pueden encasillar en una sola fuente, sea doméstica o internacional. En la política de cooperación, como herramienta de política exterior, confluyen variables domésticas y sistémicas que no son excluyentes. Además, las políticas intermésticas intervienen en conjunto y cumplen su rol de vinculantes. Las preferencias e intereses de los Estados toman en cuenta estas dos fuentes; por ello existe la interdependencia en la actuación internacional.

También se evidenció que estos factores se componen de subfactores o categorías de análisis que los dimensionan. En la práctica, cada factor se puede estudiar ampliamente involucrando más elementos y profundizándose en casos de estudios específicos. Pero la idea fue examinar los cuatro factores principales con sus subfactores en un contexto regional y servirnos de ellos para explicar cómo se configura la política de cada Estado en cuanto socio oferente de cooperación Sur-Sur. Varios asuntos

convergen en la creación de una política pública, pero también hay factores que inciden en ella y respaldan las preferencias e intereses del Estado.

En el período de estudio (2008-2015) se intensificó el relacionamiento y la oferta de cooperación Sur-Sur como un camino para acelerar el proceso de integración y como un agente promotor del desarrollo. Colombia, virtual potencia económica intermedia o secundaria regional, proyectó su política de cooperación según sus preferencias e intereses; transfirió experiencias de desarrollo y gestionó complementariamente la cooperación internacional, tanto la ayuda oficial como la cooperación Sur-Sur. Por su parte, Ecuador enrumbó la cooperación internacional y la alineó con el desarrollo; la política de oferta de cooperación Sur-Sur se delineó acorde con el mandato constitucional del buen vivir, además de permitir que el país se acercara a sus pares en el marco de la integración regional y transfiriera las capacidades desarrolladas.

La cooperación Sur-Sur se convirtió en una herramienta de política exterior de mucha importancia para desarrollar las capacidades internas de Colombia y Ecuador, aunque requirió de apoyo político, jurídico y económico. A partir del análisis, se desprenden varios aportes al campo de los estudios internacionales y la cooperación internacional:

1. Se puede estudiar la cooperación Sur-Sur en diferentes dimensiones: política, económica, comercial, cultural, social, de género, medioambiental, científico-tecnológica y más. También se puede tomar en cuenta a una diversidad de actores: organismos internacionales, Estados, gobiernos subnacionales, grupos sociales, sector privado, academia y ONG. Es posible caracterizar la oferta o demanda en países pequeños, medianos o grandes, tipificándolos por su ideología o modelo de desarrollo. Cualquiera sea el enfoque, es probable que la cooperación Sur-Sur se torne más importante y se reinvente conforme lo propone el PNUD (2024).
2. Existen muchos estudios acerca de la cooperación Sur-Sur, pero estos examinan principalmente a países emergentes o aquellos que destinan grandes rubros a esta cooperación. En la región, los contrastes por la heterogeneidad se manifestaron en dos tendencias político-ideológicas, cuyos protagonistas fueron países emergentes, cuasiemergentes y pequeños. La apuesta en este análisis fue realizar una investigación innovadora acerca de las políticas de

cooperación Sur-Sur de dos actores en desarrollo del sur global, en dos escenarios y con intereses políticos e ideologías distintos, en un mismo contexto regional. Es posible que el tema ideológico no siempre sea determinante, pero en situaciones en las que la cooperación Sur-Sur no está institucionalizada, puede influir de gran manera. Los dos países reestructuraron la cooperación internacional, específicamente la Sur-Sur, desde los años 2007 y 2008 hasta 2015 —este marco temporal se escogió en función de hechos históricos acontecidos en la región y en el mundo que indirectamente incidieron en la forma de concebir la oferta de cooperación Sur-Sur—. Esto nos invita a seguir indagando sus alcances, cuándo y hasta dónde intervino y su impacto. Contextos como los de la región andina en el período de estudio brindaron grandes insumos para el análisis.

3. Concluyo que los intereses políticos guían las políticas de cooperación internacional. Aunque la solidaridad o el beneficio mutuo pueden estar presentes, las preferencias y los intereses políticos intervienen en la toma de decisiones. Ello no impide que la cooperación Sur-Sur pueda considerarse técnico-científica para el desarrollo, pero frecuentemente tiene un propósito político detrás. Esto tampoco significa que se asemeje a la tradicional porque sus principios la diferencian de esa modalidad.
4. La obra permitió entender de qué manera ciertos factores incidieron en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de los dos países. Colombia encontró en sus problemas de seguridad y en el proceso de paz una oportunidad para desarrollarse, salir al mundo y buscar contacto con el Norte. Ecuador, poseedor de recursos económicos y capacidades de desarrollo limitadas, intentó fomentar un desarrollo social interno con un Estado moderno y una propuesta de transformación de la matriz productiva. Buscó difundir este modelo de desarrollo internacionalmente, impulsar la integración regional y alcanzar su soberanía acogiendo a la cooperación Sur-Sur como alternativa y complemento. Se observó que la política de oferentes de cooperación Sur-Sur de Colombia y Ecuador estuvo configurada por el posicionamiento internacional, el liderazgo político, el modelo de desarrollo, la institucionalidad, y, de forma transversal, el contexto regional.

5. El análisis de cada caso, con sus divergencias y convergencias, ofrece insumos valiosos en lo académico y lo práctico que derivan en nuevos conocimientos. Los hallazgos permitieron entender cómo, en un contexto regional, cuatro factores clave configuraron las políticas de Ecuador y Colombia como oferentes de cooperación Sur-Sur. De forma más específica, ayudaron a comprender cómo los dos países crearon y ajustaron su estrategia de cooperación Sur-Sur para posicionarse internacionalmente y ejercer liderazgo. También se observó cómo intervinieron el modelo de desarrollo y la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur. Ambos países aprovecharon la flexibilidad, adaptabilidad y usos que permite esta modalidad en sintonía con los intereses nacionales e internacionales plasmados en la política exterior. Las agendas de cooperación de ambos Estados revelan la influencia de factores domésticos e internacionales y de los actores. En la escena internacional, se explicó de qué forma la estrategia de oferta de cooperación Sur-Sur, con la aplicación del poder blando, buscó promover los intereses nacionales/internacionales de cada Estado y ayudarlos a alcanzar cierto posicionamiento. La cooperación Sur-Sur y las estrategias de inserción regional empleadas por cada país ayudaron a comprender su rol como oferentes en el período de estudio, con ideologías, actores, intereses y voluntades diversas.
6. Colombia, durante el período de estudio, tuvo significativas experiencias en el empleo de la cooperación Sur-Sur y no ha dejado de ser un importante actor de la modalidad horizontal. Su política en esta modalidad fue estratégica, técnica y coyuntural para destinarla al desarrollo, en complemento con la cooperación tradicional. Mientras tanto, la política de Ecuador durante el tiempo de estudio mostró grandes logros, principalmente en lo institucional. Ello sirvió al país para desarrollar un liderazgo y alcanzar un posicionamiento a nivel regional. Su uso estuvo anclado a lo ideológico y coyuntural y, particularmente, pasó de lo técnico a lo político para, por último, quedarse en el plano ideológico, político, técnico y coyuntural.
7. Los temas de investigación sobre cooperación Sur-Sur se han convertido en interesantes propuestas en el espacio académico

para teorizar desde el Sur. También constituyen un referente científico-técnico para el debate y la aplicación en los foros internacionales como el Plan de Acción de Buenos Aires, para la labor de la SEGIB y en el diseño de acciones encaminadas a cumplir con los ODS. Como la cooperación Sur-Sur se considera una herramienta de política exterior, este análisis arroja luces para la toma de decisiones en materia de política pública. En el plano internacional, puede servir como un referente para desarrollar políticas públicas internacionales y para el sistema de Naciones Unidas y la CEPAL. Los insumos del estudio serán útiles para elaborar planes nacionales de desarrollo, programas sectoriales o ministeriales, documentos e informes internacionales de la OCDE, la CEPAL, el Banco Mundial y la SEGIB, entre otros.

8. Es útil estudiar la cooperación Sur-Sur porque permite dinamizar las acciones para el desarrollo. Esta herramienta es distintiva en el sur global y estará presente en las agendas sectoriales y de la política exterior recurrentemente. Mientras no sea sustituida o superada por alguna otra modalidad cooperante y colectiva para el Sur, constituirá una alternativa viable y adaptable, así como complementaria en la generación de capacidades para el desarrollo. En sintonía con organismos internacionales, la tendencia en cooperación será trabajar en alianzas entre sus diferentes modalidades.

Si bien este libro implica un adelanto para comprender la política de cooperación de dos Estados —uno mediano en extensión y economía, y otro más pequeño—, decididamente no se profundizó lo suficiente en lo técnico en su afán de escudriñar en mayores aspectos explicativos como la implementación de programas y proyectos. Es necesario seguir indagando en estos cuatro factores, en conjunto con el contexto regional, a fin de ampliar el conocimiento en el ejercicio de la oferta de cooperación Sur-Sur; sobre todo, incluir factores prácticos-técnicos materiales, no materiales e inmateriales.

A modo de cierre: la cooperación Sur-Sur tiene mucho por aportar al desarrollo de Colombia, de Ecuador y de la región. Hay tareas pendientes como gestionar el conocimiento y crear un modelo de gestión para esta. A ello se suma el respaldo político para tener sostenibilidad financiera

y un marco legal propio que sea la base para plantear una ley que vuelva evidentes cómo la cooperación Sur-Sur beneficia a Ecuador y sus actores, así como las capacidades que se pueden crear o fortalecer. La cooperación Sur-Sur, en cuanto agente innovador de acciones para el desarrollo, puede convertirse en el motor que promueva decisiones políticas, administrativas y de gestión para atenuar brechas sociales y generar capacidades nacionales y ciudadanas.

Referencias

Acosta, Alberto. 2014. "Prólogo". En *Balance Crítico del Gobierno de Rafael Correa*, coordinado por Francisco Muñoz Jaramillo, 11-22. Quito: UCE.

Actis, Esteban, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich. 2016. "Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación". En *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, coordinado por Anabella Busso, 15-30. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Aecid (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo). 2025. *Modalidades e instrumentos de cooperación*. Acceso el 27 de marzo de 2025. https://www.aecid.es/modalidades-e-instrumentos-de-cooperacion

Agudelo, Jairo y Gustavo Rodríguez. 2016. *La cooperación internacional en transición 2015-2030. Análisis global y experiencias para Colombia*. Cartagena: Universidad de San Buenaventura.

Albán, Manuel. 2011. *Discurso y construcción de identidad política en la Revolución Ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador.

Alden, Chris y Amnon Aran. 2017. *Foreign Policy Analysis. New Approaches*, 2.ª ed. Londres y Nueva York: Routledge.

Amaya, Rodrigo. 2017. "Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país". En *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, coordinado por Arlene Tickner y Sebastián Bitar, 39-65. Bogotá: Uniandes.

APC-Colombia (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia). 2007. "Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010".

Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
APC-Colombia. 2008. "Lineamientos para la Cooperación Sur Sur en Colombia". Informe de la APC-Colombia.
APC-Colombia. 2012a. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá: MRREE / APC / DNP.
APC-Colombia. 2012b. "Informe de gestión de Cooperación Internacional de Colombia 2012". Informe de la APC-Colombia.
APC-Colombia. 2014. *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro*. Bogotá: APC-Colombia / AECID.
APC-Colombia. 2016. *Marco Estratégico de Cooperación Triangular de APC-Colombia*. Bogotá: APC-Colombia.
APC-Colombia 2017. *Manual. Caja de Herramientas de la cooperación Sur-Sur*. Bogotá: APC-Colombia.
APC-Colombia. 2019. "Agencia Presidencial de Cooperación Internacional". Documento público de la APC.
APC-Colombia. 2020. "Cooperación Sur-Sur", 11 de junio. https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/608
APC-Colombia. 2022. "Cooperación Sur-Sur". Documento público. www.apccolombia.gov.co/modalidades-de-cooperacion/cooperacion-sur-sur
Ardila, Martha. 2011. "Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia". En *Colombia: una política exterior en transición*, editado por Diego Cardona Cardona, 91-124. Bogotá: FESCOL / Editorial Gente Nueva.
Ardila, Martha. 2012. "Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centro América". *Papel Político* 17 (1): 293-319.
Ardila, Martha. 2018. "Variaciones en la inserción internacional Latinoamericana: ¿más autonomía y multilateralismo?". Documento inédito.
Aristóteles. 1988. *Tratados de Lógica. Órganon I*. Madrid: Editorial Gredos.
Asamblea Nacional Constituyente. 1991. *Constitución Política 1991*. Bogotá.
Axelrod, Robert. 1984. *Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books, Inc., Publishers.
Axelrod, Robert. 1997. *The Complexity of Cooperation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Axelrod, Robert y Robert Keohane. 1985. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions". *World Politics* 38 (1): 226-254.

Ayllón, Bruno. 2007. "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Carta Internacional* 2 (2): 25-40.

Ayllón, Bruno. 2012. "La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda". En Actas del *XV Encuentro de Latinoamericanistas* Españoles, 1253-*1269*. Madrid: CEEIB.

Ayllón, Bruno. 2013a. *La cooperación Sur-Sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: IAEN.

Ayllón, Bruno. 2013b. "Revolución Ciudadana y Buen Vivir: potencialidades y limitaciones en la construcción de una política pública de cooperación internacional en Ecuador". *IAEN*: 1-26.

Ayllón, Bruno. 2014a. "La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo?" *Comentario Internacional*, 14, 73-112.

Ayllón, Bruno. 2014b. "Potencialidades y limitaciones en la construcción de una política soberana de cooperación internacional en Ecuador (2007-2013)". *El Outsider* 2: 28-32.

Ayllón, Bruno. 2014c. "Revolución Ciudadana y Buen Vivir: Desafíos de la cooperación Sur-Sur de Ecuador". En *Amawta Seminarios de Investigación*, coordinado por Freddy Javier Álvarez González, Palmira Chavero Ramírez y Martín Oller Alonso, 75-106. Quito: IAEN.

Ayllón, Bruno. 2015a. "La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta". *Anuario de Integración*, 11: 134-170.

Ayllón, Bruno. 2015b. *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: Potenciales socios regionales de Ecuador en el cambio de la Matriz Productiva*. Documento inédito.

Ayllón, Bruno. 2016. *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur.* Quito: IAEN.

Ayllón, Bruno. 2020. "Las Organizaciones de la Sociedad Civil como agentes de cooperación Sur-Sur: ¿Socias para el desarrollo o convidadas de piedra?" *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 7 (1): 120-138. https://doi.org/10.21500/23825014.4866

Ayllón, Bruno, Tahina Ojeda y Javier Surasky. 2014. *Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e integración en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

Ayllón, Bruno y Michele Dolcetti. 2014. "El Buen Vivir del Ecuador: crisis del desarrollo y cooperación internacional". *Mural Internacional* 5 (1): 28-37.

Bass, Bernard. 1985. *Leadership and Performance beyond Expectations*. Nueva York: The Free Press.

Baumann, Renato. 2009. *El comercio entre los países 'BRICS'*. Brasilia: CEPAL.

Bembi, Mariela, Jesica De-Angelis y Andrea Molinari. 2016. "Cooperación Sur-Sur como Estrategia de Desarrollo: El caso de América Latina y África". *II Congreso de Economia Política Internacional*.

Bennett, Andrew. 2004. "Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages". En *Models, Numbers and Cases. Methods for Studying International Relations*, editado por Detlef Sprinz y Yael Wolinsky, 19-55. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Benzi, Daniele y Giussepe Lo Brutto. 2016. "La Cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI. (un enfoque menos indulgente)". Documento inédito.

Bergamaschi, Isaline, Juana García y Carolina Santacruz. 2017. "Colombia como oferente y receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad". En *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, editado y compilado por Arlene Tickner y Sebastián Bitar, 331-360. Bogotá: Universidad de los Andes.

Bernal, José y Arlene Tickner. 2017. "Imaginario de Política Exterior y Proamericanismo en Colombia". En *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, de Arlene Tickner y Sebastián Bitar, 3-38. Bogotá: Universidad de los Andes.

Bernal-Meza, Raúl. 2017. "Las Relaciones Internacionales de América Latina ante un cambio de época". En *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, de José Sotillo y Bruno Ayllón, 120-121. Madrid: Catarata.

Bertoni, Reto, Cecilia Castelnovo, Alexa Cuello, Sebastián Fleitas, Silvana Pera, Javier Rodríguez y Dominique Rumeau. 2011. *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo*. Montevideo: Universidad de la República / UR-UCUR / CSE. https://bit.ly/4bJ3PnM

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2011. "BID anuncia plataforma de cooperación Sur-Sur y seguridad en fronteras". *BID*, 23 de junio. http://bit.ly/4iECa96

Bonilla, Adrián. 2002. "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana". En *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, editado por Adrián Bonilla, 11-44. Quito: FLACSO Ecuador.

Borda, Sandra. 2013. "Estados Unidos o el último Estado hegemónico. El poder en la era del ascenso y la consolidación del resto del mundo". *Nueva Sociedad* 246 (julio-agosto): 64-77.

Borda, Sandra. 2014. "Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media". En Liderazgos regionales emergentes en América Latina: consecuencias para las relaciones con la Unión Europea, coordinado por Anna Ayuso Pozo, Sandra Borda, Fábio Floriano, Valeria Moy y María Pallarès, 29-39. Barcelona: Fundación CIDOB.

Borda, Sandra y Castillo, Carlos. 2011. "Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas". *CASEDE Policiy Paper* 39. https://bit.ly/3DQTGYJ

Boulding, Kenneth. 1959. "National Images and International Systems". *The Journal of Conflict resolutions* 3 (2): 120-131.

Brito, Gisela. 2016. "XVII Cumbre de los No Alineados". *CELAG (Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica)*, 19 de septiembre. https://bit.ly/4iMWK7o

Brun, Élodie. 2018. *El cambio internacional desde las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente.* México D. F.: Colegio de México.

Brun, Élodie. 2021. *Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: experiencias latinoamericanas y caribeñas.* México D. F.: El Colegio de México.

Burchardt, Hans-Jürgen, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters. 2016. *Nada dura para siempre. Perspectivas del neo-extractivismo en Ecuador tras el boom de las materias primas.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

Burns, James. 1978. *Leadership.* Nueva York: Harper & Row.

Busso, Anabella. 2016. "Notas sobre la estrategia de inserción internacional". En *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, coordinado por Anabella Busso, 31-48. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Caetano, Gerardo, Camilo López y Carlos Luján. 2019. "Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el siglo XXI. América

Latina y la mirada de los académicos de la región". *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 121: 65-99. https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.181

Cala-Campo. Andrés. 2015. "Colombia y la crisis petrolera". Real Instituto Elcano. Acceso el 13 de enero de 2021. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL.OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari38-2015-calacampo-colombia-crisis-petrolera

Camelo, Jenny y Juan Mambuscay. 2018. "Repensar desde el neo institucionalismo la Cooperación Internacional al Desarrollo: Plan Colombia y sus lecciones". *Inciso* 19 (2): 1-19. https://doi.org/10.18634/incj.20v.1i.858

Camelo, Jenny y Juan Mambuscay. 2019. "El laboratorio de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia. Estudio de caso". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* (Elacid) 1 (6): 5-26. https://hdl.handle.net/10819/22173

Cancillería de Ecuador. 2018. "Ecuador y Colombia reforzarán la seguridad de su cordón fronterizo para combatir crimen organizado". Documento público, https://www.comunicacion.gob.ec/colombia-y-ecuador-reforzaran-la-seguridad-de-su-cordon-fronterizo-para-combatir-crimen-organizado/

Casanova, Alfonso, e Ismael Zuaznabar. 2017. "Los modelos de desarrollo y Ecuador". *Universidad y Sociedad* 9 (4): 75-81.

Castro, Rafael y Paula González. 2016. "Las organizaciones de la arquitectura". En *Política Exterior Colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto*, de Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, 293-316. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). 2015. "Ecuador asume la presidencia *pro témpore* de la CELAC con ambiciosas metas sociales".

CELAC. 2016a. "Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo. IV Cumbre CELAC, Ecuador 2016". Documento público. https://bit.ly/4laGdfa

CELAC. 2016b. "Plan de Acción de CELAC 2016". Documento público. Acceso el 20 de enero de 2020. https://sela.org/publicaciones/plan-de-accion-celac-2016/

CELAC. 2020. "Qué es la CELAC". Documento público. Acceso el 20 de enero de 2020. https://celac.cloud/que-es-la-celac/

CELAC-Internacional. 2020. "CELAC". Acceso el 22 de enero de 2020.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. "Día de las Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur". *CEPAL*, 12 de septiembre, https://bit.ly/3FIJH8q

CEPAL. 2015. *Primer Foro CELAC y China. Explorando espacios de cooperación, comercio e inversión*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL-UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). 2014. *UNASUR: un espacio de cooperación e integración para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Congreso de Colombia. 1994. "Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". Ley n.° 152, 15 de julio de 1994. https://bit.ly/3DLla1Y

Congreso de Colombia. 1996. "Ley 318 de Mecanismos para el manejo de los recursos financieros". Registro Oficial n.° 42.884, 20 de septiembre de 1996.

Constitución de la República de Ecuador. 2008. Registro Oficial 449 de octubre.

Correa, Rafael. 2007. "Discurso de posesión del Presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado en la Mitad del Mundo". Quito, 15 de enero de 2007. Documento público de la Presidencia de la República del Ecuador.

Correa, Rafael. 2009a. "Intervención del presidente de la República, Rafael Correa ante la Comisión Legislativa en el segundo año de gobierno". Quito, 15 de enero de 2009. Informe de la Presidencia de la República Ecuador.

Correa, Rafael. 2009b. "Intervención del presidente de la República, Rafael Correa durante la posesión presidencial". Quito, 10 de agosto de 2009. Documento público de la Presidencia de la República del Ecuador.

Correa, Rafael. 2012. "Discurso del presidente ecuatoriano en la XLII Sesión de Asamblea General de la OEA", 4 de junio. https://youtu.be/NhU-EuNfKyE?si=os3rWUXg9b5Logk

Correa, Rafael. 2014. "Ecuador: el desarrollo como proceso político". En la *Conferencia magistral del economista Rafael Correa en la cátedra Raul Prebisch*. Ginebra, 24 de octubre. Documento público de la Presidencia de la República del Ecuador.

Correa, Rafael. 2015a. "Discurso en la ceremonia de traspaso de la presidencia pro témpore a Ecuador". San José de Costa Rica, 29 de enero. Documento público de la Presidencia República del Ecuador. https://youtu.be/PA5jaRKo630?si=AxNPWzSWdNVcl9iO

Correa, Rafael. 2015b. "Discurso Rafael Correa Cumbre UE-CELAC", 10 de junio. https://youtu.be/LX7FGCGyO8s?si=hELzzAOMWaBrbw-O

Correa, Rafael. 2017. "Discurso del presidente Rafael Correa en la V Cumbre de CELAC". República Dominicana, 25 de enero de 2017. Documento público de la Presidencia de la República del Ecuador.

Costa-Leite, Iara, Melissa Pomeroy y Bianca Suyama. 2015. "Brazilian South-South. Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa". *Journal of International Development*: 1446-1461. https://doi.org/10.1002/jid.3191

Cubillo, Ana. 2016. *El Buen Vivir en Ecuador. Dimensiones políticas de un nuevo enfoque de Economía Política del Desarrollo.* Huelva: Universidad de Huelva.

Daboin, Morela, Romelsa Revilla y Fidel Moreno. 2010. "Habilidades comunicativas del líder político: una reflexión local". *Daena: International Journal of Good Conscience* 5 (1): 8-22.

Daddow, Oliver. 2017. *International Relations Theory.* Londres: Sage Publications.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2018. "Censo Nacional de Población y Vivienda. Colombia-2018". Acceso el 1 de enero de 2021. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018

Datosmacro, Expansión. 2018. "Ecuador - Pirámide de población". Acceso 29 de diciembre de 2021. https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/ecuador?anio=2018

De Araújo Filho, Valdemar, y José Manuel Rivas Otero. 2020. "Presidencia de la República y estilo presidencial en Colombia: entre el personalismo y la institucionalización en contexto de conflicto armado". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 76 (marzo): 181-214.

DeGori, Esteban, Ava Gómez, y Bárbara Ester. 2017. "Gobiernos progresistas en América Latina, cambios y permanencias tras un período de estabilidad". En *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, editado por Bruno Ayllón y José Ángel Sotillo, 17-33. Madrid: Catarata.

De Pree, Max. 1993. *El liderazgo es un arte.* Buenos Aires: Vergara.

De Sousa Santos, Boaventura. 2010. *Descolonizar el saber, reinventar el poder.* Montevideo: Extensión Universidad de la República / Trilce.

De Soussa Santos, Boaventura. 2021. "Carta abierta a dos jóvenes indígenas ecuatorianos". *Nodal*, 14 de marzo de 2021. Acceso el 27 de diciembre de 2021. https://bit.ly/4c9vNIC

Deciancio, Melisa y María Míguez. 2020. "Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica". *Colombia Internacional* 102: 87-112. https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.05

Del Prado, Luis. 1994. "Liderazgo". *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas, UCA-FCSE* 2 (8): 36-41.

Delgado, Jerónimo y Andrés Sáenz. 2010. "Cooperación Sur-Sur: nuevas estrategias para repensar la dependencia". *Revista Surmanía* 4: 21-36.

Díaz, Adrián, Paula Véliz, Gabriela Rivas, Carina Vance, Luz Martínez y Cecilia Vaca. 2017. "Etiquetado de alimentos en Ecuador: implementación, resultados y acciones pendientes". *Revista Panamericana de Salud Pública*, 41: 1-8. https://doi.org/10.26633/RPSP.2017.54

Docsity. 2022. "5 factores internacionales. Apuntes de ciencia política". Documento de trabajo. Acceso el 28 de septiembre de 2022. https://bit.ly/4213hEd

Dolcetti-Marcolini, Michele y Bruno Ayllón. 2016. "La Cooperación para el Buen Vivir del Ecuador (2007-2014). Respuestas al consenso neoliberal y recuperación del Estado". En *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, de Carlos Milani y Enara Echart María Soares de Lima, 119-142. Buenos Aires: CLACSO.

Domínguez, Rafael. 2017. "En los pliegues de la historia: cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe". *Estudos Internacionais* 4 (2): https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4n2p57-78

Domínguez, Rafael, Giuseppe Lo Brutto y Javier Surasky. 2019. *La constelación del Sur. Lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur.* México D. F.: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Universidad de Cantabria.

Doyle, Michael. 1986. "Liberalism and World Politics". *American Political Science Association* 80 (4): 1151-1169.

Draibe, Sonia y Manuel Riesco. 2006. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea.* México D. F: CEPAL.

Duarte, Lisbeth. 2015. "La política exterior colombiana durante el siglo XXI". Ponencia presentada en la Conferencia III Encuentro de Investigadores, Medellín, octubre.

Duarte, Lisbeth y Carlos González. 2014. "Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo". *Panorama* 8 (15): 117-131.

Duarte, Lisbeth y Belén Pedraza. 2018. "La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015". *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 7 (2): 4-30. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.245

Dye, Thomas. 2008. *Understanding Public Policies*. Upper Saddle River, N.J: Pearson-Prentice Hall.

East, Maurice. 1973. "Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models". *World Politics* 25 (4): https://doi.org/10.2307/2009952

Echart, Enara. 2016. "Una visión crítica de la cooperación Sur-Sur. Prácticas, actores y narrativas". En *cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América*, editado por Carlos Milani, Enara Echart y María Soares, 229-256. Buenos Aires: CLACSO.

Echeverri, Lina María, Christian A. Estay-Niculcar y Eduardo Rosker. 2012. "Estrategias y experiencias en la construcción de marca país". *Estudios y Perspectivas en Turismo* Volumen, 21: 288-305.

El Tiempo. 2008. "Latinoamérica le apuesta a la cooperación Sur-Sur". 28 de julio, https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4414551

Emerson, Guy. 2018. "La "marea rosa" en América Latina: orígenes y posibles trayectorias". En *Escenarios Regionales Contemporáneos*, editado por Juan Carlos Gachúz Maya y Claudia Barona. Puebla: Universidad de las Américas Puebla.

Escobar, Liliana. 2016. "Análisis de la percepción de la imagen país que tienen los colombianos residentes en Bogotá". Tesis de maestría, Colegio de Estudios Superiores de Administración.

Estay, Jaime. 2019. "La integración económica latinoamericana y caribeña en el cambio de siglo y hasta la actualidad: entre el regionalismo abierto y el regionalismo alternativo". *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas* 11 (19): 43-53.

Fearon, James. 1998. "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation". *International Organization* 52 (2): 269-305.

Flemes, Daniel. 2012. "La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico". En *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?*

Escenarios y desafíos para su política exterior, editado por Stefan Jost, 19-38. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-Colombia.

Flemes, Daniel y Thorsten Wojczewski. 2010. "Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa". *GIGA*, 121: 1-34.

França, Thais y Beatriz Padilla. 2015. "Cooperação Sul-Sul, uma via alternativa? Um caso exploratório entre Brasil e Argentina". *Forum Sociológico* 27: 61-71. https://doi.org/10.4000/sociologico.1336

Franco, Rolando y Jorge Lanzaro. 2006. *Política y políticas públicas en los procesos de reformas de América latina*. Buenos Aires: CEPAL / FLACSO México / Ministère des Affaires Étrangères.

Freidenberg, Flavia. 2014. "Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)". *SISPSUB*: 1-34.

Galeano, María. 2001. "Registro y sistematización de información cualitativa". En *Interacciones y pensamientos. Explotación sexual infantil y juvenil: construcción de comunidad*. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigó.

Galeano, Héctor, Reynell Badillo y Mateo Rodríguez. 2019. "Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018". *Oasis* 29: 57-79. https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04

Garay, Claudia y Erika Ramírez. 2018. "Los factores estratégicos de Colombia en seguridad y su influencia en el posicionamiento regional en el posconflicto". En *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia-Fase II*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

García, Juana. 2015. "Colombia entre la inserción internacional y los retos del desarrollo". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 2 (2): 11-32. https://doi.org/10.21500/23825014.2271

García, Pío. 2011. "Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional". En *Colombia: una política exterior en transición*, coordinado por Juan Valderrama, 179-200. Bogotá: Fescol.

Garretón, Manuel. 2006. "Modelos y liderazgos en América Latina". *Nueva Sociedad* 205 (septiembre-octubre): 102-113.

Gaudichaud, Franck, Jeffery Webber y Massimo Modonesi. 2019. *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. México D. F.: UNAM Ediciones.

Giacalone, Rita. 2016. "La cooperación Sur-Sur en la agenda de política exterior de Brasil, Chile y Venezuela". En *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, editado por Carlos Milani, Enara Echart y María Soares, 143-164. Buenos Aires: CLACSO.

Giacalone, Rita. 2014. "La participación empresarial en la cooperación Sur-Sur de Brasil y Chile. Motivaciones y política exterior". Ponencia presentada en ISA-FLACSO, del 23 al 25 de julio en Buenos Aires.

Giaccaglia, Clarisa. 2014. "Principales líneas de investigación sobre cooperación Sur-Sur. Una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil". En *La cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, compilado por Gladys Lechini, 15-31. Rosario: Universidad Nacional del Rosario.

Giaccaglia, Clarisa y Carla Morasso. 2020. "El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica". En *Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI: ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?*, editado por Gladys Lechini y Carla Morasso, 131-154. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Goldstein, Judith y Robert Keohane. 1993. *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Nueva York: Cornell University Press.

Gómez, Juan. 2016. "La alternativa de Hedley Bull frente a las propuestas realistas y liberales como marco para el análisis de las relaciones internacionales en Latinoamérica". *Papel Político* 21 (1): 225-248.

Gómez, Laura. 2015. "La complejidad del régimen internacional y la gobernanza regional: evidencia de Latinoamérica". *Foro Internacional* 220 55 (2): 503-539.

Gómez, Manuel y José Sanahuja. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores instrumentos*. Madrid: Cideal.

González, Carlos, Juan Mesa y Diego Montoya. 2018. "South-South Cooperation as a Tool of Colombian Foreign Policy (2010-2015)". *Reflexión Política* 20 (39): 84-105. https://doi.org/10.29375/01240781.3297

González, Roberto y Sharon Ahcar. 2014. "Colombia en la región y la nueva política exterior". En *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2010*, editado por Jaime Preciado, 175-180. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / University Press of the South / Ediciones de la Noche.

González, Raul. 2013. "Revisitando la historia de las teorías del desarrollo". *CUHSO. Cultura, Hombre, Sociedad* 23 (1): 55-91.

Graham, Allison, 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.

Graham, Allison y Morton Halperi. 1981. "Política burocrática: un paradigma y algunas Implicaciones de Política". En *La toma de decisiones hacia América Latina*. México D. F.: CIDE.

Gray, Kevin y Barry K. Gills. 2016. South-South Cooperation and the Rise of the Global South. *Third World QuarTerly* 37 (4): 557-574. http://doi.org/10.1080/01436597.2015.1128817

Hamburger, Álvaro. 2014. "El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 9 (1): 131-154.

Harnecker, Marta. 2011. "Democracia y socialismo: el futuro enraizado en el presente". *Estudios Críticos del Desarrollo* 1 (1): 151-182.

Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Madrid: Oxford University Press.

Hazleton, William. 1987. "Los procesos de decisión y las políticas exteriores". En *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina,* de editor Manfred Wilhelmy, 4-24. Buenos Aires: Anuario RIAL.

Heine, Jorge y Andrés Serbin. 2022. "China y Rusia: ¿nuevo eje autoritario o antigua entente cordial?". *Foreing Affairs Latinoamérica* 22 (3): 2-10.

Henao, J. 1991. *La cooperación internacional al desarrollo en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.

Hermann, Margaret. 2008. "Content Analysis". En *Qualitative Methods in International Relations*, editado por Audie Klotz y Deepa Prakash, 151-167. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Hernández, Bernardo. 2019. "Cooperación Sur-Sur de Colombia". En *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, coordinado por Tahina Ojeda y Enara Echart, 73-82. Buenos Aires: Clacso.

Hernández, Julia. 2019. *Uribe y Santos: Dos caras del liderazgo político.* Trabajo de licenciatura, Pontificia Universidad Javeriana.

Hernández, Roberto. 2017. "La política de cooperación internacional de China: una perspectiva global". En *América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017*, editado por José Martínez, 221-240. México D. F.: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2014. *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Hettne, Björn. 1995. *Development Theory and the three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman Development Studies.

Hey, Jeanne. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Hidalgo-Capitán, Antonio Luis. 2011. "Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica". *Revista de Economía Mundial*, 28: 279-320.

Hirst, Mónica. 2011. "Cooperación internacional: los países de renta media latinoamericanos". En *Misión de política exterior 2009-2010*, editado por Sandra Borda, 553-595. Bogotá: Universidad de los Andes.

Hopkin, Jonathan. 2010. "*The Comparative Method*". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsch y Gerry Stoker, 285-307. Nueva York: Palgrave.

Houtart, François. 2011. "El concepto de Sumak Kausay (Buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad". *Ecuador Debate* 84: 57-76.

Houtart, François. 2014. "Cómo construir un nuevo modelo de desarrollo para la cooperación Sur-Sur y el caso de Ecuador". *Revista de Antropología Experimental* 14: 114-115.

Howart, David. 1995. "La teoría del discurso". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 125-144. Madrid: Alianza Editorial.

Hudson, Valerie. 2007. "The Situation and Evolution of Foreign Policy Analysis: A Road Map". En *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 3-33. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Hudson, Valerie y Christopher Vore. 1995. "Foreing Policy Analysis, Yesterday, Today, and Tomorrow". *Mershon International Studies Review* 39 (2): 209-238. https://doi.org/10.2307/222751

Huitrón, Analilia. 2016. "La cooperación Sur-Sur: agente de cambio en la nueva arquitectura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 3 (1): 127-155. https://doi.org/10.21500/23825014.2546

Informe de Bogotá. 2010. "Evento de Alto Nivel de cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades". Declaración del Comité Directivo del Evento.

Insignares, Silvana. 2013. "UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?". *Revista de Derecho* 40: 167-198.

Jackson, Robert y Georg Sorensen. 2003. *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Nueva York: Oxford University Press.

Jaramillo, Mauricio y Anamaría Tibocha. 2008. *La revolución democrática de Rafael Correa*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Jervis, Robert. 1977. "Perception and Misperception in International Politics". *The Journal of politics* 39 (4): 1106-1108.

Jervis, Robert. 1999. "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate". *International Security* 24 (1): 42-63.

Kacowicz, Arie. 2018. "Regional Governance and Global Governance: Links and Explanation". *Global Governance* 24: 61-79. https://doi.org/10.1163/19426720-02401005

Kalberg, Stephen. 2011. "La influencia pasada y presente de las visiones del mundo: Max Weber y el descuido de un concepto sociológico". *Sociológica* 26 (74): 207-246.

Keohane, Robert. 1969. "Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics". *International Organization* 23 (2): 291-310.

Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Keohane, Robert. 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, Robert. 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Londres: Routledge.

Keohane, Robert y Joseph Nye. (1977). 2012. *Power and Interdependence*. Nueva York: Longman.

Kern, Alejandra y Lara Weisstaub. 2011. "El debate sobre la cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 27: 83-95.

Kraft, Michael y Scott Furlong. 2004. *Politics, Analysis and Alternatives*. Washington, D. C.: CQ Press.

Krasner, Stephen. 1983. *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press.

Krasner, Stephen. 1985. *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Los Ángeles: University of California Press.

Krasner, Stephen. 2010. "Desarrollo estatal, construcción del Estado y ayuda externa". *Foro Internacional* 50 (3-4): 689-723.

La Silla Vacía. 2020. "Juan Manuel Santos Calderón", 26 de agosto. Acceso el 10 de marzo de 2021. https://bit.ly/3FKNCSc

Lahera, Eugenio. 2006. "Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas". En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, editado por Rolando Franco y Jorge Lanzaro, 75-100. Buenos Aires: FLACSO México / Ministère des Affaires Étrangères / CEPAL.

Lamont, Christopher K. 2015. *Research Methods in International Relations*. Sage.

Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: Chicago University Press.

Lasagna, Marcelo. 1995. "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior". *Estudios Internacionales* 28 (111): 387-409.

Laswell, Harold. 1994. "La concepción emergente de las ciencias políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 105-118. México D. F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lechini, Gladys. 2006. *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?* Buenos Aires: CLACSO.

Lechini, Gladys. 2009. "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad?" *Relaciones Internacionales*, 12: 55-81. https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2009.12.003

Lechini, Gladys. 2014a. "América Latina y África. Entre la solidaridad sur-sur y los propios intereses". *Estudios Internacionales* 46 (179): 61-88. https://doi.org/10.5354/0719-3769.2014.35468

Lechini, Gladys. 2014b. *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: Universidad Nacional del Rosario.

Lechini, Gladys y Carla Morasso. 2015. "La cooperación Sur-Sur en el siglo XXI. Reflexiones desde América Latina". *Anuario de Integración*, 11: 114-133.

Lechini, Gladys y Carla Morasso. 2020a. "Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?". Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Lechini, Gladys y Carla Morasso. 2020b. "South-South Cooperation: Latin American Theoretical Approaches". *Occasional Paper New Series*, 4: 1-34.

Lechini, Gladys y Clarisa Giaccaglia, eds. 2016. *Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el sur global.* Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Lechini, Gladys y María Dussort. 2016. "China y la cooperación Sur-Sur. Una mirada desde Argentina". En *La tentación pragmática: China-Argentina /América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante*, editado por Carlos Moneta y Sergio Cesarín, 77-112. Buenos Aires: Untref.

Levy, Jack. 2002. "Qualitative Methods in International Relations". En *Evaluating Methodology in International Studies*, editado por Frank Harvey y Michael Brecher, 131-152. Michigan: The Michigan University Press.

Lo Brutto, Giuseppe. 2018. "El papel de China en el actual proceso de reconfiguración geoeconómica y geopolítica en América latina. Un análisis de sus implicaciones en las dinámicas de la cooperación sur-sur". En *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*, organizado por Javier Vadell, 103-138. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

Lo Brutto, Giuseppe y Cruz Humberto González. 2014. "El papel de la Cooperación Sur/Sur en América Latina y el Caribe como alternativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI". *Revista del Cesla* 17: 119-149.

Lo Brutto, Giuseppe y Cruz Humberto González. 2015. "La influencia China en la cooperación Sur-Sur Latinoamericana, durante la segunda década del siglo XXI". *Coiba*: 1-15.

Lo Brutto, Giuseppe y Cruz Humberto González. 2017. "Realidades y desafíos contemporáneos de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe". *Estudos Internacionais* 4 (2): 79-92. https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4n2p79-92

Lo Brutto, Giuseppe y Eduardo Crivelli. 2019. "El panorama actual de la integración regional en América Latina". En *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)*, compilado por Enara Echart y Tahina Ojeda, 241-254. Buenos Aires: CLACSO.

Long, Guillaume. 2009. "Relaciones internacionales: contra-hegemonía y realismo de poder. Entre la UNASUR y la ALBA". En *Análisis coyuntural. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales de Ecuador durante el año 2009*, coordinado por Alberto Acosta, 18-31. https://bit.ly/4iKyZgf

Long, Tom. 2017. "Coloso fragmentado: la agenda 'interméstica' y la política exterior Latinoamericana". *Foro Internacional* 57 (1): 5-54. https://doi.org/10.24201/fi.v57i1.2381

Lumsdaine, David. 1993. "Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989". Princeton: Princeton University Press.

Maira, Luis. 1987. "Los escenarios internacionales y el procesode formación de las políticas exteriores". En *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, editado por Manfred Wilhelmy, 26-60. Buenos Aires: Anuario.

Malacalza, Bernabé. 2015. "Las fuentes internas de la política de cooperación Sur-Sur al desarrollo de Argentina: política exterior, desarrollo e institucionalidad". *Brazilian Journal of International Relations* 4 (2): 198-235. https://doi.org/10.36311/2237-7743.2015.v4n2.04.p198

Malacalza, Bernabé. 2016. "Triangulación y selectividad. ¿Por qué los países intermedios hacen cooperación Sur-Sur? Un estudio exploratorio desde el caso latinoamericano en Haití". *Conjuntura Internacional* 13 (2): 44-55. https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2016v13n2p44

Malacalza, Bernabé. 2019a. "La cooperación Sur-Sur 40 años después". *El País*, 27 de marzo.

Malacalza, Bernabé. 2019b. "La política de la cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe". *Colombia Internacional*, 98: 67-103. https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.03

Malacalza, Bernabé. 2019c. "Theoretical Perspectives in International Relations on the Politics of Aid". En *Aid Power and Politics*, editado por Iliana Olivie Aldasoro y Aitor Pérez, 11-33. Londres: Routledge.

Malacalza, Bernabé. 2020. *Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina*. Documento de trabajo de la Fundación Carolina n.° 2. https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT32

Manrique, Luis. 2021. "América Latina, paraíso populista". *BBC*, 2 de julio. https://bit.ly/4iZFxqQ

Marcuzzi, Rosa. 2013. "América Latina: Nuevas miradas desde el sur". *Revista de Estudios Transfronterizos* 13 (2): 221-224. https://doi.org/10.4067/S0719-09482013000200011

Marín, Margarita. 2017. "El 3.0 de las organizaciones de la sociedad civil colombianas robustece la cooperación Sur-Sur". En *Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia*, editado por Margarita Marín y Paula Ruiz, 220-268. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

McKinlay y Richard Little. 1979. "The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models". *Political Studies* 27 (2): 236-250. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1979.tb01201.x

Mejía, Luz y Álvaro Franco. 2007. "Protección social y modelos de desarrollo en América Latina". *Salud Pública* 9 (3): 471-483.

Mena Erazo, Paul. 2010. "UNASUR: US$300 millones para Haití". *BBC News*, 10 de febrero, https://bit.ly/426WuJo

Méndez, Marco. 2019. *Enfrentando agresiones externas. Estados pequeños y complejos regionales de seguridad: los casos de Costa Rica y Ecuador.* Quito: FLACSO Ecuador.

Méndez, Ryan. 2012. "Análisis de la política exterior de países pequeños: el caso de Belice". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.

Merke, Federico. 2008. *Identidad y política exterior en la Argentina y Brasil.* Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Míguez, María-Cecilia. 2020. "Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas". En *Los condicionantes internos de la política exterior*, coordinado por María-Cecilia Míguez y Leandro Morgenfeld, 21-74. Buenos Aires: Teseo.

Milani, Carlos y Leticia Pinheiro. 2013. "Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública". *Contexto Internacional* 35 (1): 11-41. https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001

Milani, Carlos y Rubens Duarte. 2015. "Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil". En *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*, editado por Haroldo Ramanzini y Luis Ayerbe, 53-82. Sao Paulo: Cultura Acadêmica.

Milner, Helen. 1992. "International Theories of Cooperation among Nations". *World Politics* 44 (3): 466-496.

Ministerio de Defensa Nacional. 2014. "Ecuador da una prueba más de su política de cooperación Sur-Sur", noviembre de 2014. Acceso el 20 de octubre de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. s. f. *Políticas y estrategias de Cooperación Internacional No Reembolsable.* Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. 2006. *Cooperación Internacional al Ecuador: situación actual y perspectivas*. Quito: Ministerio Relaciones Exteriores.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. 2006. *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020.* Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. 2010. "Ecuador impulsará la integración desde la Presidencia pro témpore de UNASUR", 10 agosto de 2010. Acceso el 4 de febrero de 2020. https://bit.ly/3FEY0uw

Ministerio Relaciones Exteriores de Colombia. 2014. "Reunión Anual de Coordinación Interinstitucional de cooperación Sur-Sur". Documento público.

Mnoal. 2019. "Member States". Acceso el 29 de agosto de 2019.

Modonesi, Massimo. 2019. "El progresismo latinoamericano: un debate de época". En *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*, de Franck Gaudichaud, Jeffery Webber y Massimo Modonesi, 181-229. Coyoacán: Universidad Nacional Autónoma de México.

Montobbio, Manuel. 2017. *Ideas chinas: el ascenso global de China y la teoría de las Relaciones Internacionales*. Barcelona: Icaria.

Morales, Daniel. 2015. *Poder, estructura y hegemonía. Índice de poder mundial*, *vol. I*. Guadalajara: GIPM.

Morales, Daniel, Alberto Rocha y Tania Durán. 2016. "Las potencias subregionales en el sistema internacional de posguerra fría: ¿nuevos actores en la política internacional?". *Geopolítica (s)* 7 (1): 77-107. http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2016.v7.n1.50877

Morasso, Carla. 2013. "La cooperación Sur-Sur entre Argentina y África Subsahariana: el caso de la agricultura". *Neiba* 2 (1): 17-26.

Morasso, Carla. 2014. "África Subsahariana en el radar argentino. Una década de relaciones Sur-Sur". En *La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, editado por Gladys Lechini, 86-102. Buenos Aires: Universidad Nacional de Rosario.

Morasso, Carla. 2015a. "Indicios de ajustes en la política argentina hacia África". *Anuario en Relaciones Internacionales 2015*: 1-11.

Morasso, Carla. 2015b. "La cooperación Sur-Sur en el régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo". *Humania del Sur. Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos* 10 (19): 93-108.

Morasso, Carla. 2016. "Cuadernos de Política Exterior de Argentina". En *La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)*, editado por Miryam Colacrai y Gladys Lechini, 3-22. Rosario: CERIR.

Moravcsik, Andrew. 1993. "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining". En *Double Edged-Diplomacy*, Robert Putnam, Harold Karan Jacobson y Peter B. Evans, 3-42. Berkeley: University of California Press.

Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization* 51 (4): 513-553.

Moravcsik, Andrew. 2003. "Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment". En *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, editado por Colin Elman y Miriam Fendius, 159-204. Cambridge: MIT Press.

Moravcsik, Andrew. 2009. "The New Liberalism". En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, 235-254. Oxford: Oxford University Express.

Mouly, Cecile. 2022. *Estudios de paz y conflictos. Teoría y práctica.* Quito: Peter Lang.

Muller, Pierre. 2002. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Nieto, Luis. 2015. "La Ruta de la Seda en América Latina". *La Marea*, 5 de junio. Acceso el 29 de septiembre de 2022. https://bit.ly/3XXL35B

Niño, Raúl, Santiago Niño y Eilen Páez. 2016. "Presidencialismo en América Latina. Los casos de Argentina, Perú, Ecuador y Bolivia". *Revista Logos Ciencia & Tecnología* 8 (1): 198-209. https://doi.org/10.22335/rlct.v8i1.299

Nivia, Fernando. 2013. "La cooperación Sur-Sur en Colombia: hechos y desafíos". En *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, coordinado por Bruno Ayllón y Tahina Ojeda, 112-131. Madrid: Catarata.

Nivia, Fernando. 2020. "La medición de la cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del Paba: Una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor". *Oasis*, 31: 51-72.

Nivia, Fernando y Fernando Prieto. 2015. "Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur regional: una experiencia de innovación y posicionamiento internacional". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 36: 111-122.

Nivia, Fernando e Ivonne Ramos. 2015. "Balance de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 2 (1): 93-124. https://doi.org/10.21500/23825014.2234

Novak, Fabián y Sandra Namihas. 2019. *Tiempos de transición. La conformación de un nuevo orden internacional.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) / Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Nye Jr., Joseph S. 2004. "El poder blando y la política exterior americana". En *Soft Power, Public Affairs*, 127-147. New Hampshire: Geri-Uam.

Nye Jr., Joseph S. 2020. "Un desastroso fracaso en el liderazgo". *Project Syndicate*, 7 de mayo de 2020. Acceso el 19 de junio de 2021. https://bit.ly/42fnMNQ

Observatorio Legislativo. 2011. "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos". Documento público.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2010. "Task Team of South-South cooperation 2010-2011 - OCDE". Acceso el 5 de enero de 2021. https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/tt-ssc_at_a_glance_20100605.pdf

OCDE. 2017. "La ayuda para el desarrollo se mantuvo estable en 2017 y se destinó más a los países más pobres". Documento público de la OCDE en comunicados CEPAL.

Ochoa, Luis y Juan Prado-Lallande. 2017. "Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 19 (37). https://doi.org/10.12795/araucaria.2017.i37.14

Ojeda, Tahina. 2016. *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur.* Madrid: Catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Ojeda, Tahina. 2017. "Tensiones regionales que ponen en jaque la integración y la cooperación Sur-Sur". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 40: 131-144.

Ojeda, Tahina. 2018. "Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 43: 23-35.

Ojeda, Tahina y Enara Muñoz. 2019. *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018).* Buenos Aires: CLACSO.

Ortiz, Roberto. 2013. "Rafael Correa Delgado, Presidente de la República de Ecuador". Documento público. Acceso el 15 de marzo de 2021. https://www.cidob.org/lider-politico/rafael-correa-delgado

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). s. f. "Qué es la OTAN". Acceso el 30 de diciembre de 2020.

Pachano, Simón. 2021. *Giro político y democracia en Sudamérica y Ecuador.* Quito: FLACSO Ecuador. https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1949/04/04/the-north-atlantic-treaty?selectedLocale=es

Palacios, Geovanna. 2017. *Del neoliberalismo al Buen Vivir en Ecuador. ¿En qué medida el Buen Vivir constituye una expresión alternativa a las ideas dominantes del desarrollo?* Quito: FLACSO Ecuador.

Patiño, Ricardo. 2012. "La cooperación internacional debe orientarse con los objetivos nacionales, sostiene canciller ecuatoriano". *SELA*, 25 de octubre. Acceso el 14 de septiembre de 2020. http://atencionecuador.com/cooperacin-internacional-debe-orientarse-con-los-objetivos-nacionales-sostiene-canciller-patio/

Patiño, Ricardo. 2013. "Discurso inaugural Jornadas de Cooperación Internacional 5 años de la SETECI". Quito. Documento público del Ministerio Relaciones Exteriores Ecuador.

Patiño, Ricardo. 2014. "Ecuador promueve cooperación Sur-Sur". TelesurTV, 26 de septiembre.

Pauselli, Gino. 2013. "Teorías de Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa". *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 2 (1): 72-92.

Paz y Miño, Juan. 2021a. "Economía social y socialismo". *Pichincha Comunicaciones*, 9 de agosto.

Paz y Miño, Juan. 2021b. "El neoliberalismo estalla en Colombia". *Artículo de opinión*, 10 de mayo.

Peirce, W. 2006. *Designing Rubrics for Assessing Higher Order Thinking.* Columbia: Howard Community College.

Pereyra Doval, María Gisela. 2017. "Política exterior y modelos de desarrollo. Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010)". *Apuntes* 44 (80): 159-185. https://doi.org/10.21678/apuntes.80.908

Pérez Caballero, Alfredo y Ximena Espinosa. 2020. "Orígenes del presidencialismo en Colombia: la construcción de un nuevo orden". *Nuevo Derecho* 16 (26): 1-13. https://doi.org/10.25057/2500672X.1339

PIFCSS (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur). 2014. *Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur.* Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

PNUD-Especial Unit for TCDC. 1994. Plan de Acción de Buenos Aires, PABA 1978. Nueva York: PNUD.

Prado-Lallande, Juan-Pablo. 2009. "Teorías positivistas y críticas de las Relaciones Internacionales: realismo y constructivismo en la cooperación internacional". *Teoría de las Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica*: 27-58.

Prado-Lallande, Juan-Pablo. 2014. "La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 59 (222): 51-86. https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70210-7

Prado-Lallande, Juan-Pablo. 2018. "La Cooperación Internacional para el desarrollo: origen, fundamentos, concepto y modalidades". En *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, editado por Esther Ponce, Simone Lucatello, Luis Huacuja y Rafael Velásquez, 23-46. México D. F.: Cámara de Diputados / Remecid / Consejo Editorial Cámara de Diputados.

Prado-Lallande, Juan-Pablo. 2020a. "Actores (inter)gubernamentales como protagonistas de la cooperación Sur-Sur". En *Visiones y debates de la cooperación Sur-Sur y Triangular. Actores gubernamentales, sociales y privados*, editado por Tahina Ojeda Medina, 59-78. Madrid: Catarata.

Prado-Lallande, Juan-Pablo. 2020b. "Interpretaciones del nuevo Liberalismo de Andrew Moravcsik". En *Los clásicos de las Relaciones Internacionales: ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*, editado por Rafael Velázquez, Jorge Schiavon y Dámaso Morales, 246-249. México D. F.: Cide / Amei / UABC.

Prado-Lallande, Juan y Pedro Rodríguez. 2013. "Cooperación Sur-Sur como promotora de la integración latinoamericana". En *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente*, de Pedro Rodríguez, 2-27. Puebla: UPAEP.

Prado-Lallande, Juan y Rafael Velásquez. 2013. "Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México". *Geopolítica(s)* 4 (1): 107-135.

Presidencia de la República de Colombia. 2006. *Plan Nacional Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Presidencia de la República de Colombia. 2011. "Decreto 4152, creación APC-Colombia". Bogotá: Diario Oficial. Año CXLVII n.° 48242: 59, 3 de noviembre.

Presidencia de la República de Colombia. 2015a. "La Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018". *APC-Colombia*, 20 de mayo. Acceso el 12 de abril de 2021. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr_vertical-baja.pdf

Presidencia de la República de Colombia. 2015b. *Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un nuevo país 2014-2018.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Presidencia de la República de Colombia. 2017. *Plan Estratégico Sectorial 2015-2018.* Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República de Colombia, APC-Colombia y DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2012. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014.* Bogotá: APC-Colombia.

Procuraduría General de la Nación. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación / IEMP.

Proexport. s. f. "Procolombia". Acceso el 24 de agosto de 2020. https://procolombia.co/nosotros/que-es-procolombia#hcontent

Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42 (3): 427-460.

Putnam, Robert. 1993. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". En *Double-Edged Diplomacy*, Robert Putnam, Harold Karan Jacobson y Peter B. Evans, 431-468. Berkeley: University of California Press.

Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado. 2017. "Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?". *Revista Uniandes* 92: 15-41. https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01

Quiliconi, Cintia y Renato Rivera. 2019. "La elipsis de la política exterior en Ecuador: del regionalismo autonómico al neoliberal". *Fundación Carolina* 23: 1-14.

Quintero, Sara. 2017. "Colombia y la cooperación Sur-Sur: estrategia de posicionamiento internacional propia o de apoyo a la hegemonía estadounidense". *Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional* 10 (1): 137-161. https://doi.org/10.21500/20115733.3080

Ragin, Charles. 1994. *La investigación de la construcción social.* Bogotá: Universidad de los Andes.

Ramanzini, Haroldo, Marcelo Passini y Ribeiro De Almeida. 2015. "As diferentes dimensões da cooperação SulSul na política externa brasileira, política externa brasileira, cooperação sulsul e negociações internacio". En *Política externa brasileira, cooperação sulsul e negociações internacionais*, dirigido por Haroldo Ramanzini Júnior y Luis Fernando Ayerbe, 15-52. São Paulo: Cultura Acadêmica.

Ramírez, Socorro. 2011. "El giro de la política exterior colombiana". *Nueva Sociedad* 231 (enero-febrero 2011): 79-95.

Ramírez, René. 2012. *La vida (buena) como riqueza de los pueblos. Hacia una socioecología política del tiempo.* Quito: IAEN / INEC.

Read, James H. y Ian Shapiro. 2014. "El poder de la esperanza: el liderazgo estratégico y los arreglos democráticos". *Revista Española de Ciencia Política* 35: 57-89.

Riggirozzi, Pía y Diana Tussie. 2018. "Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía". *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales* 3 (5): 6-21.

Ripoll, Alejandra y Rafat Ghotme. 2015. "La cooperación internacional: herramienta de desarrollo o de atraso". *Revista Latinoamérica Bioética* 15 (1): 54-63.

Rivera, Fredy, coord. 2011. *Inteligencia estratégica y prospectiva*. Quito: FLACSO / Senaim / AECID.

Robles, Francisco. 1996. "Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior". *Revista Uniandes* 33: 3-11. https://doi.org/10.21500/20115733.3080

Rodríguez, Goldman. s. f. "Contexto político, económico y social. Desarrollo humano". *Lineamientos Metodológicos* 1.

Rodríguez, Pedro, coord. 2013. *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XX: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente*. Puebla: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

Rojas, Diana. 2000. "La internacionalización de la política doméstica en Colombia". *Controversia* 176 (abril): 60-82.

Rojas, Diana. 2019. "La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones". *Oasis* 29: 7-27.

Rojas, Francisco. 2011. *Iberoamérica: distintas miradas diferentes caminos para metas compartidas, el bienestar y el desarrollo.* San José-CR: FLACSO.

Rojas, Francisco. 2019. "El multilateralismo latinoamericano a la deriva". En *América Latina frente a la reconfiguración global*, editado por Josette Altmann, 121-134. San José: FLACSO.

Rosenau, James. 1966. "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy." En *Approaches to Comparative and International Politics*, editado por R. Barry Farrell, 27-92. Evanston, Illinois: Northwestern University Press.

Rosenau, James. 1971. *The Scientific Study of Foreign Policy.* Nueva York: Free Press.

Rosenau, James. 1996. "The Dynamics of Globalization: Toward an Operational Formulation". *Security Dialogue* 27 (3): 247-262.

Rosero, Gabriela. 2012. "Ponencia Uruguay". Montevideo, 11 de abril.

Rosero, Gabriela. 2014. "Entrevista de opinión". *Revista Cooperamos*, 7.

Roth, André-Noel. 2007. *Políticas públicas. Formulación, implementación, evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora.

Rueda, Mariangela y José Osorio. 2019. "Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo?". *Forum* 15 (enero-junio): 119-145. https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667

Ruiz, Paula. 2018. "La cooperación Sur-Sur de Brasil y Colombia: entre la política exterior y el desarrollo". *Papel Político* 23 (1): 209-248. https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-1.ccep

Sader, Emir; Alfredo Serrano y Álvaro García. 2017. *Las vías abiertas de América Latina: siete ensayos en busca de una respuesta: ¿fin de ciclo o repliegue temporal?* Caracas: Celag-Bandes.

Salgado, Raúl. 2017. *Small Builds Big. How Ecuador and Uruguay Contributed to the Construction of UNASUR.* Quito: FLACSO Ecuador.

Salomón, Mónica. 2001. "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 56: 7-52.

Sanahuja, José. 2001. "Cooperación al desarrollo y globalización: entre la beneficencia pública internacional y el estado de bienestar mundial". En *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, editado por Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, 51-128. Madrid: Cideal.

Sanahuja, José. 2009. "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*: 11-54.

Sanahuja, José. 2011. "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe". *Pensamiento Iberoamericano* 8: 195-223.

Sanahuja, José. 2016. "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis". *Pensamiento Propio* 21 (44): 29-76.

Sánchez, Iván. 2008. "Los estilos de dirección y liderazgo: Propuesta de un modelo de caracterización y análisis". *Pensamiento & Gestión* 25: 1-39.

Sanín-Betancourt, María. 2010. "La cooperación Sur-Sur en Colombia". En *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad,* coordinado por Bruno Ayllón, 103-123. Madrid: Catarata.

Santander, Guillermo. 2011. *Nuevos donantes y Cooperación Sur.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Santander, Guillermo. 2016a. *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil.* Madrid: Catarata.

Santander, Guillermo. 2016b. *La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Santos, Juan Manuel. 2010a. "Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón". Documento público de la Presidencia de la República de Colombia.

Santos, Juan Manuel. 2010b. "Intervención del Presidente de la República de Colombia, S.E. Sr. Juan Manuel Santos Calderón, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Sexagésimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias". Acceso el 1 de febrero de 2021. https://bapp.com.co/documento/intervencion-del-presidente-santos-ante-la-asamblea-general-de-la-onu-en-su-65-periodo-de-sesiones-ordinarias/

Santos, Juan Manuel. 2012a. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014.* Estrategia, Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores / APC / DNP.

Santos, Juan Manuel. 2012b. "Palabras del presidente Juan Manuel Santos durante la presentación de la Agencia de Cooperación Internacional". Bogotá, 25 de enero de 2012.

Santos, Juan Manuel. 2014. "Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en su posesión para el período presidencial 2014-2018". Documento público de la Presidencia de la República de Colombia.

Seara-Vásquez, Modesto. 1985. "La crisis mundial y los modelos de sociedad internacional". Documento inédito.

SEGIB (Secretaría General Iberoamericana). 2009. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Madrid: SEBIG.

SEGIB. 2010. *Estudios SEGIB n.º 5 Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010.* Informe de resultados. Madrid: SEGIB.

SEGIB. 2011. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.* Madrid: SEGIB.

SEGIB. 2012. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: SEGIB.

SEGIB. 2014a. *Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica.* Documento de trabajo n.º 5. Madrid: PIFCSS.

SEGIB. 2014b. *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014.* Madrid: SEGIB.

SEGIB. 2015. *Informe de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015.* Madrid: SEGIB.

SELA. 2014a. "Cambio de matriz productiva: eje prioritario de la nueva Cooperación Internacional en el Ecuador". Acceso el 1 de marzo de 2022. https://sela.org/cambio-de-matriz-productiva-eje-prioritario-de-la-nueva-cooperacion-internacional-en-el-ecuador/

SELA. 2014b. *Cooperación Sur-Sur: nueva mirada y otros actores.* Acceso el 20 de febrero de 2019.

SELA. 2015. "CELAC impulsará la Cooperación Sur-Sur". Acceso el 19 de enero de 2020. https://www.sela.org/celac-impulsara-la-cooperacion-sur-sur/

Sen, Amartya. 1983. "Los bienes y la gente". *Comercio Exterior* 33 (12): 1116.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.* Quito: SENPLADES.

SENPLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013.* Quito: SENPLADES.

SENPLADES. 2010a. *Agenda para la transformación productiva 2010-2013.* Quito: Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad.

SENPLADES. 2010b. *Informe Rendición de Cuentas 2010.* Quito: SENPLADES.

SENPLADES. 2010c. *Presentación marco del SECI.* Quito, 25.

SENPLADES. 2011. *Código de Planificación y Finanzas Públicas.* Quito: SENPLADES.

SENPLADES. 2012. "Ecuador posiciona lineamientos de cooperación Sur-Sur frente a retos del desarrollo regional". Acceso el 14 de octubre de 2020.

SENPLADES. 2013. "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Acceso el 1 de abril de 2019.

Serbin, Andrés. 2018. "El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 114: 131-156.

SETECI (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional). 2010a. *Catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana.* Quito: SETECI.

SETECI. 2010b. "Cooperación para el Buen Vivir". Acceso el 25 de julio de 2019. https://cooperacionecuador.wordpress.com/seteci/

SETECI. 2010c. *Informe de actividades de ONG extranjeras.* Quito: SETECI.

SETECI. 2011. "Informe de Cooperación No Reembolsable en Ecuador 2010-2011". *Informe de Cooperación SETECI 2010-2011.*

SETECI. 2012. "La cooperación internacional es una herramienta de política exterior". Documento público.

SETECI. 2013. *Hacia una política pública de cooperación basada en el intercambio ético.* Quito: SETECI.

SETECI. 2014a. *Informe de Cooperación Internacional No reembolsable en Ecuador 2011-2014.* Quito: SETECI.

SETECI. 2014b. "Informe de Rendición de Cuentas 2013". Documento público. Acceso el 14 de agosto de 2020.

SETECI. 2015a. "Agenda Nacional de Cooperación Internacional. Primera Parte - Políticas y prioridades de la cooperación internacional". Documento público. Acceso el 14 de diciembre de 2019.

SETECI. 2015b. *Implementación de la Agenda de cooperación Sur-Sur.* Quito: SETECI.

SETECI. 2015c. *Rendición de cuentas 2015.* Quito: SETECI.

SETECI. 2015d. *Metodología de evaluación de la cooperación Sur-Sur.* Quito: SETECI.

SETECI. 2016a. "Hacia una visión regional común". Acceso el 1 de febrero de 2022.

SETECI. 2016b. "Metodología de evaluación de la cooperación Sur-Sur". Documento de trabajo del SETECI.

Simon, Herbert. 1975. *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.

Snyder, Richard Cartlon, Henry W. Bruck y Burton M. Sapin. 1963. "The Decision-Making Approach to the Study of International Politics". En *Decision-Making and Decision Makers*, 199-206. https://www.acsu.buffalo.edu/~fczagare/PSC%20346/SnyderBruckSapin.PDF

Soares, Maria Regina. 2016. "Heterogeneidad en Sudamérica y el papel de Brasil". En *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, de Bruno Ayllón, 75-95. Quito: IAEN.

Somos Iberoamérica. 2017. "Se presenta método para medir el Sur-Sur". Acceso el 14 de diciembre de 2021. https://bit.ly/3Y0DM4D

Sotillo, Jose y Leticia Bendelac. 2013. *Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina en el marco de la Unión Europea*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.

Sousa, Elsa. 2016. "El lugar de las organizaciones no gubernamentales en el entrecruzamiento de las nociones de desarrollo y cooperación internacional". En *¿Latinoamérica dividida?*, editado por Bruno Ayllón, 213-214. Quito: IAEN.

Sprout, Harold y Margaret Sprout. 1956. *Environmental Factors in the Study of International Politics.* Rockefeller Foundation / Princeton University. https://www.jstor.org/stable/172942?seq=1

Srouji, Samer. 2011. "Complementariedad y cooperación Sur-Sur. La nueva doctrina de cooperación internacional de Ecuador". *Clave para el Desarrollo*: 1-6.

Stake, Robert. 1995. *El arte de la investigación de estudios de caso*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Stein, Arthur. 2008. "Neoliberal Institutionalism". En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Duncan Snidal y Christian Reus-Smit, 201-221. Nueva York: Oxford University Press.

Surasky, Javier. 2013. "Una mirada a la actual cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina". En *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina.*

Políticas afirmativas y prácticas transformadoras, coordinado por Bruno Ayllón y Tahina Ojeda, 40-60. Madrid: Catarata.

Tassara, Carlo. 2012a. "La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos". En *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur*, editado por Citlali Ayala y Jesús Rivera, 1-32. México D. F.: CEDES / Instituto Mora.

Tassara, Carlo. 2012b. "Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas". En *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, editado por Jairo Agudelo, 15-81. Bogotá: Elacid.

Tassara, Carlo. 2013a. *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano.* Medellín: Unaula.

Tassara, Carlo. 2013b. "La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos". En *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos*, editado por Elías Said Hung, 1-66. Barranquilla: Universidad del Norte.

Tickner, Arlene. 2007. "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales". *Colombia Internacional* 65 (enero-junio): 90-111.

Tickner, Arlene. 2016. "Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia". Documento de trabajo, Friedrich Ebert Stiftun: 1-32.

Tickner, Arlene y Mateo Morales. 2015a. "Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century. From Uribe to Santos and Beyond". En *Narrating Success. Colombian Security Expertise and Foreign Policy*, editado por Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen, 241-262. Nueva York: Lexington Books.

Tickner, Arlene y Mateo Morales. 2015b. "Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos". *Colombia Internacional* 85 (septiembre-diciembre): 171-205. https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06

Tilly, Charles. 1991. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes.* Madrid: Alianza Editorial.

Tokatlián, Juan. 2000. "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?". *Colombia Internacional* 48: 36-43.

Tomassini, Luciano. 1988. "El análisis de la política exterior". *Estudios Internacionales* 21 (84): 498-559.

TT-SSC (The Task Team on South-South Cooperation). 2011. "Estudio de caso. Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur e Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica". Documento público.

Tussie, Diana. 2019. "La reconfiguración global: su capítulo en vivo para América Latina". En *América Latina frente a la reconfiguración global*, editado por Josette Altmann, 107-120. San José-CR: FLACSO.

Unceta, Koldo y Pilar Yoldi. 2000. *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Bilbao: Vitoria-Gasteiz / Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

UNOSSC. 2019. "Acerca de la cooperación Sur-Sur y Triangular". Acceso el 28 de marzo de 2019. https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es

Uribe, Álvaro. 2006. "Posesión presidencial 2006-2010". Documento público de la Presidencia de la República de Colombia.

Uribe, Pablo. 2011. "Colombia: hitos y tendencias como nuevo donante". En *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de casos*, editado por Guillermo Santander Campos, 63-86. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Uribe, Rafael. 2009. *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo CTPD*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2014. *Estrategia de Cooperación 2014-2018*. Bogotá: USAID.

Valdivieso, Andrés. 2016. *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Fundación Konrad Adenauer.

Van Klaveren, Alberto. 1984. "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas". En *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los Países Latinoamericanos,* compilado por Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, 26-60. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Van Klaveren, Alberto. 1992. "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". *Estudios Internacionales de la Universidad de Chile* 4: 7-16.

Velásquez, Rafael. 2004. "Modelos de análisis de política exterior". *Revista Mexicana del Caribe* 9 (18): 57-127.

Velásquez, Rafael. 2011. "Cambios y continuidades del sistema internacional". *Relaciones Internacionales* 20 (41). https://bit.ly/45azMSh

Velásquez, Rafael y Ernesto León. 2016. "Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México: el caso de Baja California". *Desafíos* 28 (1): 165-201.

Vergara, Jorge. 2000. "La crítica neoliberal a la planificación". *Revista Ciencias Sociales* 9 (10): 16. https://doi.org/10.61303/07172257.v9i10.81

Viola, Carolina. 2014. *Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica*. Madrid: PIFCSS / SEGIB.

Viola, Carolina y Mónica Páez. 2019. "La cooperación Sur-Sur de Ecuador". En *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)*, compilado por Tahina Ojeda y Enara Echart, 103-116. Buenos Aires: CLACSO.

Vitelli, Marina. 2014. "Veinte años de constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior". *Post Data* 19 (1): 129-162.

Vivares, Ernesto. 2018. "The IPE Puzzle of Regional Inequality, Instability". En *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, editado por Ernesto Vivares, 1-24. Quito: Palgrave Macmillan / FLACSO Ecuador.

Vivares, Ernesto y Michele Dolcetti-Marcolini. 2016. "Dos regionalismos, dos Latinoaméricas o después de Latinoamérica". En *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, editado por Bruno Ayllón, 23-50. Quito: IAEN.

Waltz, Kenneth. 1979. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Weber, Max. 1968. "Basic Sociological Terms". En *Economy and Society*, 3-62. Berkeley: University of California Press.

Weber, Max. 1984. *El político y el científico.* Madrid: Alianza.

Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization* 46 (2): 391-425.

Wendt, Alexander. 1995. "Constructing International Politics". *International Security* 20: 71-74.

Williner, Alicia y Luis Riffo. 2015. "Estado, sociedad y liderazgo público para el desarrollo". Documento de trabajo para el curso *Liderazgo público para el desarrollo con igualdad*, Montevideo, 14 al 18 de septiembre.

Yépez Hidalgo, Galo. 2009. "La actual política exterior de Ecuador y su relación con la nueva Constitución". *Afese* 52: 37-54.

Young, Oran. 1993. *International Cooperational. Building Regimes for natural resources and the environment.* Ithaca: Cornell University Press.

Zepeda, Beatriz y Luis Verdesoto. 2011. *Ecuador, las Américas y el mundo 2010. Opinión pública y política exterior.* Quito: FLACSO / CAF / Konrad / UNDP / CIDE.

Zepeda, Gabriela y María Egas. 2010. "La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas". *Revista Mexicana de Política Exterior* 93: 95-134.

Este libro fue compuesto en caracteres
Minion Pro e impreso en 2026 en
Bogotá, D. C., Colombia y en Quito, Ecuador.

ISBN 978-958-500-765-9

En esta obra Jenny Cedeño analiza con rigor los factores políticos que moldean las estrategias de dos Estados de la región Andina, Colombia y Ecuador, en cuanto socios-oferentes de la cooperación Sur-Sur. Más allá de los aspectos técnicos, evidencia el modo en que los países la emplean como instrumento de política exterior. Al organizar estos factores según cuatro ejes principales: el liderazgo del país, su modelo de desarrollo, su proyección internacional y su institucionalidad para la cooperación Sur-Sur, la autora facilita nuestro entendimiento de por qué estas políticas se configuran como tales y varían entre naciones.

Este libro resulta clave tanto para quienes estudian sobre política exterior y cooperación internacional como para quienes formulan políticas públicas en materia de cooperación Sur-Sur. En sus páginas encontrarán un marco analítico valioso y múltiples insumos para diseñar y potenciar estas políticas.

Cécile Mouly
FLACSO Ecuador

Universidad del Rosario
Universidad del Rosario · Editorial ·
FLACSO ECUADOR
Editorial FLACSO Ecuador