

PONENCIA 4.2

RENOVANDO LA COOPERACIÓN UE -BRASIL: PERSPECTIVAS DE TRIANGULACIÓN EN ÁFRICA

Bruno Ayllón Pino¹³

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, España.

Introducción 1. Transformaciones en el enfoque de la cooperación en Brasil

Las relaciones de cooperación para el desarrollo entre la Unión Europea (UE) y Brasil han experimentado un importante cambio en el último lustro. De una agenda tradicional, en el contexto de las relaciones regionales UE - América Latina y de las relaciones subregionales UE – MERCOSUR, asistimos a su transformación cualitativa en bases horizontales a partir del lanzamiento, en julio de 2007, de la Asociación Estratégica.

En cuanto a las relaciones de cooperación país a país, las que mantienen los Estados Miembros con Brasil, se verifica un proceso de superación del enfoque clásico donante-receptor. Se privilegia ahora una cooperación fundamentada en la doctrina de los países de renta media y en el apoyo a los “anchor countries”, es decir, en el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades para el diseño de políticas públicas de corte distributivo, en la apuesta por incentivar el papel de estabilizador regional de Brasil y en el soporte a los esfuerzos del gigante sudamericano en la producción y mantenimiento de bienes públicos, como la preservación medioambiental.

¹³ Docente e Investigador Asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (España). Entre 2010 y 2012 fue investigador bolsista en el proyecto “Cooperación Internacional para el Desarrollo” del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA).

Gracias a este enfoque Brasil se sitúa hoy entre los cinco principales receptores de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) en América Latina en el último trienio, por detrás de Haití, Colombia, Bolivia y Nicaragua. El análisis de las cifras recientemente publicadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE refleja un avance consistente de la AOD recibida por el país. Los datos del año 2011 último registro consolidado, muestran un progresivo incremento de los flujos de ayuda desde los 337 millones de US\$ en 2009, a 661 en 2010 y a 870 en 2011, representando en este año el 8 % de los desembolsos netos totales de AOD en la región latinoamericana.

Este texto no se dedicará al estudio de la dimensión clásica de la cooperación para el desarrollo “en” Brasil. Sin embargo, es importante conocer el enfoque tradicional de los donantes para identificar las transformaciones que se están produciendo, especialmente en el caso de la UE. Las nuevas formas de la cooperación “con” Brasil apuestan por el trabajo conjunto en terceros países y regiones, aprovechando la combinación de los recursos financieros y capacidades técnicas que pueden aportar los donantes de la OCDE y los organismos multilaterales con las experiencias y políticas públicas del modelo brasileño de desarrollo. Surge así, con renovado vigor, la Cooperación Triangular (CTR) como una de las modalidades de asociación a favor del desarrollo con más empuje, potencialidades y ventajas.

3. Rasgos de la Cooperación Triangular: perspectivas brasileñas y europeas

Desde los años 80 del siglo XX, la CTR se considera un mecanismo de gran potencial para ampliar el abanico de asociaciones a favor del desarrollo, propiciando la exploración más sistemática de complementariedades, recursos y capacidades entre países del Norte y del Sur con la participación, en ocasiones, de Organismos Internacionales. En el siglo XXI se ha destacado su papel como modalidad que facilita la articulación y convergencia de la Cooperación Sur – Sur (CSS) con la Cooperación Norte – Sur (CNS) en un juego de triples ganancias para todas las partes: 1) por la combinación de recursos financieros y técnicos dirigidos a los países receptores de menor nivel de desarrollo; 2) por la visibilidad y ampliación de la escala en la cooperación de los países

emergentes; 3) por la reducción de costes e influencia en la CSS que consiguen los países desarrollados (GÓMEZ; AYLLÓN, ALBARRÁN, 2011).

Hay razones suficientes para afirmar que la CTR está llamada a tener un papel protagonista en la reconfiguración que experimenta en estos años la cooperación internacional para el desarrollo. Así lo prueban el reconocimiento realizado en diversos foros multilaterales, los variados formatos de articulación que adopta y el crecimiento constante del número de programas y proyectos, especialmente en el ámbito latinoamericano. Según datos del Informe sobre la CSS de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), entre el año 2006 y el 2010, se registraron en la región un promedio anual de más de 60 proyectos de CTR destacándose el protagonismo de Chile, México, Brasil y Argentina, con el apoyo financiero y técnico de Japón y Alemania y, de manera reciente, de España y Estados Unidos (SEGIB, 2011). A diferencia del espacio iberoamericano, no hay datos agregados sobre la CTR en África, si bien existe un marcado protagonismo de las iniciativas triangulares de Japón, Alemania y en menor medida Estados Unidos en países como Mozambique, Guinea Bissau y Angola. En todos estos casos, la cooperación brasileña se hace presente como agente articulador de las iniciativas entre los países desarrollados y los países menos avanzados del continente africano.

Aunque la CTR representa “una dimensión creciente en la ayuda internacional para el desarrollo por su rol complementario de la ayuda bilateral y multilateral”, como ha reconocido el Foro de Cooperación para el Desarrollo de ECOSOC, nos encontramos ante una modalidad en construcción, de la que desconocemos aspectos fundamentales sobre su escala, recursos financieros e impactos. La característica fundamental de la CTR consiste en la actuación conjunta de tres países que se unen en una relación de asociación. El objetivo principal consiste en el aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas y capacidades, aumentando la escala de la cooperación, haciendo más eficaz la transferencia de recursos, multiplicando el intercambio de conocimientos y obteniendo así avances significativos en el aprendizaje conjunto, especialmente en el socio de menor desarrollo.

Los principales puntos de encuentro se concentran en las complementariedades, la combinación de recursos, las sinergias que se generan y las posibilidades de intercambiar conocimientos y experiencias. Las diferencias son apreciables en una cuestión central: el origen o la génesis de la CTR y la presencia de vínculos bilaterales en la decisión de triangular. La mayoría de los países del Sur y algunos organismos multilaterales consideran que la CTR surge de la interacción entre dos países en desarrollo, a la que se une un país donante u organización internacional, siendo por lo tanto un instrumento de apoyo a la CSS en el que la horizontalidad sería el rasgo característico. En este formato es la lógica bilateral Sur – Sur la que predomina en la relación triangular y eso se manifiesta, presuntamente, en la equidad, el consenso, los costes compartidos y en el respeto a los principios básicos de la CSS: no injerencia en asuntos internos, respeto a la soberanía, ausencia de condicionalidades, carácter desligado o “untied”, empleo de recursos locales, enfoque de “demand-driven”, etc.

Para los países y organismos vinculados al CAD/OCDE y para la UE, el origen de la CTR se encuentra en una relación previa establecida entre el donante tradicional y el país emergente más avanzado, que se alían para promover soluciones técnicas conjuntas a favor de un país menos desarrollado.

Una visión dominada por el enfoque de alianza entre un donante tradicional y un país emergente, a partir de experiencias previas de cooperación bilateral, puede promover una asimetría reforzada si no se toman las debidas precauciones. Se podría imponer un enfoque regido por la oferta e intereses de los vértices más poderosos del triángulo, disminuyendo las opciones del receptor para fijar las prioridades temáticas a partir de sus necesidades y relegando su participación en la CTR a un rol pasivo.

Parte de la literatura académica alerta sobre los efectos de la CTR en la apropiación y el liderazgo de los países receptores cuando ésta se concibe apenas como un mecanismo de fortalecimiento de alianzas entre donantes tradicionales y países emergentes. Se teme que las preferencias sectoriales y las prioridades de desarrollo de los países menos avanzados no reciban la suficiente atención, especialmente si el acento de las iniciativas se pone en el fortalecimiento de las capacidades del proveedor emergente.

Para evitar este riesgo es importante garantizar y fortalecer la capacidad de los socios receptores para internalizar y apropiarse de las acciones y del proceso iniciado en la CTR, especialmente en la definición de los ámbitos de trabajo, en la adopción de políticas y en la institucionalización de los procedimientos (GTZ/ABC, 2009).

La tendencia de algunos donantes de considerar la CTR como una vía para el abaratamiento de los costes de ejecución, a través de la subcontratación de las soluciones técnicas más baratas que pueden brindar los países emergentes, desagradada a muchos países en desarrollo como Brasil que temen una desnaturalización de la CSS. Por otra parte, algunos países emergentes y de renta media han manifestado su preocupación por el hecho de que la CTR sea considerada una estrategia de phasing out, o de “retirada elegante” de muchos donantes, que sustituirían su cooperación bilateral directa por una especie de “delegación”. (ALTENBURG & WEIKERT, 2007)

Otro aspecto destacable son las visiones instrumentales que predominan en algunas definiciones, especialmente en lo referente a la financiación. Podría deducirse que para muchos países en desarrollo lo verdaderamente relevante en la CTR es la contribución financiera del país donante. En general, estos últimos no desean limitar su participación en la CTR al papel de “bancos financiadores” de la CSS, pues entienden que el potencial de la triangulación reside en los procesos de planificación conjunta que se establecen a partir de una asociación entre iguales, en la que los donantes comparten sus recursos técnicos más sofisticados y aportan su dilatada experiencia institucional (SUAREZ, 2011).

Para Brasil la CTR consiste en “la ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en atención a las necesidades de un tercero, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico”. Se considera que la triangulación implica la negociación y ejecución de un proyecto demandado por un socio en desarrollo en el que confluyen las contribuciones técnicas o financieras de instituciones brasileñas y las de países desarrollados u organizaciones multilaterales.

Según la perspectiva oficial, la CTR no es una modalidad que busque financiar o delegar la capacidad brasileña, sino compartir recursos técnicos, humanos y materiales de forma complementaria, con el objetivo de realizar proyectos con efectos positivos y sostenibles. En esas iniciativas, la CTR debe incluir los principios de la CSS, es decir, responder a demandas de países en desarrollo, utilizar de preferencia recursos locales, carecer de fines lucrativos y no interferir en asuntos internos. En opinión del anterior director de la ABC, las asociaciones triangulares favorecen el impacto de las acciones de desarrollo de la cooperación brasileña. La CTR complementaría las iniciativas bilaterales y fortalecería las relaciones con los socios generando oportunidades de soluciones innovadoras, atrayendo a nuevos socios y donantes, y ampliando el alcance de los proyectos con más efectividad (ABC, 2006; MRE, 2010; FARANI, 2010)

El desafío de la CTR para Brasil consiste en articular las acciones de CSS con las de la CNS, a partir de mecanismos que sean operativamente eficientes y pongan en valor las contribuciones de los socios. Las partes deben respetar las particularidades de cada modalidad de cooperación, sin imposición de modelos que no nazcan de consensos multilaterales. Este aspecto ha sido resaltado por Brasil en los foros de eficacia de la ayuda, pues se asume que el éxito de la CTR sólo será factible si donantes y organizaciones internacionales se familiarizan con los elementos básicos de la CSS, sin considerarla una forma de trabajo subordinada a la CNS (MRE, 2010; LOPES, 2009).

En cuanto a las instituciones comunitarias la UE no posee todavía una perspectiva estratégica ni cuenta con los instrumentos adecuados para la ejecución y gestión de la CTR. El Tratado de Lisboa o el Tratado de Funcionamiento de la UE no ofrecen un anclaje sólido y explícito para el desarrollo de la CTR. Tampoco el Consenso Europeo sobre el Desarrollo, de 2006, ni el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, de 2007, mencionan la existencia de la CSS o la posibilidad de apoyarla a través de la CTR. En los últimos años se han formulado desde Bruselas algunas orientaciones en lo referente a las relaciones con las economías emergentes, pero se trata de un enfoque fragmentado y con dificultades para articular formas de trabajo conjunto, en formatos inclusivos y horizontales, como los que

propiciarían la mayor implicación de la UE en las asociaciones innovadoras que pueden surgir de la CSS y triangular (SCHULZ, 2010).

En el marco de las perspectivas financieras 2014-2020 la UE ha diseñado nuevos instrumentos de cooperación con los países emergentes. Los documentos recientes más importantes son el Programa para el Cambio y las propuestas de la Comisión Europea (CE) para la regulación del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo y del Instrumento de Partenariado para la Cooperación con terceros países que parecen dejar la puerta abierta al apoyo de la cooperación comunitaria a la CSS y a la ejecución de iniciativas triangulares”. Sin embargo, a pesar de estos modestos avances, la UE sigue sin definir una política global de apoyo a la CSS y de fomento a la CTR. No hay directrices claras, ni estrategias estructuradas que exploren la complementariedad y articulación de las iniciativas de la UE en el marco de las asociaciones estratégicas, con las experiencias de los Estados Miembros más activos en la práctica de la triangulación como Alemania, Francia, España, Italia y Holanda. Aunque haya cambiado el discurso y la CTR empiece a ser considerada una herramienta útil en la relación con los países emergentes es necesario impulsar innovaciones en la estructura de gestión de la política de desarrollo de la UE. Las lecciones del fracaso de la UE en sus intentos de impulsar la CTR con China en África deberían ser tenidas en cuenta. (STAHL, 2012)

4. *Brasil y la práctica de la Cooperación Triangular*

La CTR está siendo incorporada en la práctica de la cooperación brasileña aunque se trata de una modalidad reciente. Desde 2008 se observa una tendencia in crescendo, y una mayor intensidad, en las demandas que recibe el país para compartir sus experiencias de desarrollo en esquemas de triangulación. Como sostuvo el ex canciller brasileño, en la medida que las capacidades nacionales aumentan y que las experiencias internacionales del país se consolidan, generando “retornos claros, mensurables y positivos, Brasil expande sus horizontes de cooperación” (AMORIM, 2010). En diferentes geometrías y con un número variable de socios, las instituciones federales, las organizaciones sociales y los gobiernos locales, diversifican sus alianzas e incrementan su participación en esquemas de CTR en sectores como la salud,

agricultura o educación. Algunos donantes privados como la Fundación Bill y Melinda Gates han manifestado su interés en asociarse con Brasil en iniciativas triangulares en África.

Los antecedentes de la CTR de Brasil se remontan a los años 90, con el Programa de Capacitación para Terceros Países con Japón en América Latina y África. Con apoyo de la agencia japonesa (JICA), Brasil transfería sus conocimientos y tecnologías adaptándolos a la realidad de los beneficiarios. Había otros formatos que incluían a organismos internacionales, pero sin el componente de complementariedad de las respectivas capacidades técnicas, pues las agencias multilaterales actuaban sólo como financiadoras (NOGUEIRA, 2007; IGLESIAS, 2010).

Podemos identificar tres etapas en la evolución de la CTR de Brasil. En una primera etapa, la participación de Brasil fue explicada por la necesidad de superar el problema de la escasez de recursos financieros. La CTR desempeñaba un papel de palanca para nuevos proyectos. Al trabajar con países desarrollados y organismos multilaterales, Brasil otorgaba a la relación entre socios un importante valor político orientado a la construcción de diálogos horizontales (BARBOSA, 2005; ABC, 2006)

En una segunda etapa, a partir de 2004, la CTR adquirió una mayor expresión en Haití, donde Brasil se asoció con Canadá en iniciativas de inmunización; con España en proyectos de recuperación ambiental y promoción del desarrollo agroforestal sostenible; con Argentina en la construcción de cisternas para la producción de hortalizas; con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUPA) en la lucha contra la violencia de género; con el Banco Mundial en programas de merienda escolar y manejo de residuos sólidos y con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el combate al trabajo infantil. La inédita experiencia financiada por el Fondo IBAS (India, Brasil, Sudáfrica) para el Alivio del Hambre y la Pobreza en proyectos para la recogida de residuos sólidos en Carrefour-Feuilles (Puerto Príncipe) recibió el premio de las Naciones Unidas como mejor iniciativa de CSS en 2006 (ABC, 2006).

En una tercera fase, durante el segundo mandato del presidente Lula (2007-2010), el éxito de Brasil en sus políticas públicas atrajo el interés de países desarrollados y organismos internacionales, que propusieron iniciativas de triangulación, con la novedad de su extensión geográfica hacia África. Se produjo una rápida expansión de la CTR brasileña gracias a la combinación de sus ventajas comparativas entre las que destacan sus afinidades económicas y culturales con países del Sur, la adaptabilidad de sus políticas y experiencias de desarrollo y los costes reducidos de ejecución. La ampliación a una extensa gama de sectores contribuyó a diversificar las temáticas (FARANI, 2011).

Cuadro 1. Sectores de la Cooperación Triangular de Brasil.

- Combate al trabajo infantil urbanas	- Regeneración de áreas
- Aviación civil	- Bioseguridad
- Educación	- Agricultura
- Salud, prevención y control de la malaria	- Capacitación profesional
- Refuerzo de la infraestructura	- Gobierno electrónico
- Producción de biocombustibles	- Desarrollo urbano
- Modernización de procesos legislativos	- Medio Ambiente
- Administración Pública	- Seguridad alimentaria
- Fortalecimiento de instituciones judiciales deportiva	- Capacitación educativa y
- Combate al hambre y la pobreza	- Sociedad de la información
- Mantenimiento de recursos hídricos	- Relaciones laborales

Fuente: Elaboración propia con base en IPEA/ABC, (2010).

El Reino Unido, Australia, Canadá, España, Francia, Italia, Noruega, Estados Unidos o Suecia han manifestado su interés en la promoción de iniciativas de CTR con Brasil. Para dar soporte a estas acciones se firman acuerdos bilaterales que definen directrices y aspectos operativos. La ABC ha negociado memorandos con Italia y Japón (2007), Israel (2009), Alemania, Australia, EUA (2010) y España (2011). En el ámbito de la CTR Sur - Sur Brasil rubricó, en 2006, un protocolo con Argentina para la ejecución de

proyectos conjuntos en Haití y un memorando con Cuba, en 2010, en salud. En estos casos, cada país financia sus actividades y comparte los recursos humanos, técnicos y financieros. Brasil asume la posición de financiar, por lo menos, una parte de la CTR de forma que no se interprete que está “subcontratando” su cooperación. Con carácter general, la ABC prefiere financiar los proyectos “uno a uno”, aunque bajo el paraguas de programas más amplios (LOPES, 2009).

Con Japón, los proyectos triangulares se realizan en el área agrícola en Mozambique, a partir de experiencias previas de cooperación nipo-brasileña (FUNADA, 2013). El proyecto más conocido es el Pro-Savana ejecutado por EMBRAPA, el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) y la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER) para el cual JICA pretende aportar cerca de 200 millones de US\$ en los próximos años. Por otra parte, se constituyó en 2012 el Fondo Nacala con el objetivo de atraer inversiones privadas al Pro-Savana. El valor inicial del fondo es de 2.000 millones de US\$ para un plazo de diez años. En Angola la CTR se centró en proyectos de salud para la construcción de capacidades en el hospital Josina Machel de Luanda, con la participación del Instituto del Corazón (INCOR) de São Paulo y la Universidad de Campinas. La iniciativa se ejecutó entre 2007 y 2010 con un presupuesto de 722.529 dólares.

Alemania se ha especializado en la triangulación en el sector medioambiental y en normas técnicas de calidad. Con el apoyo del Ministerio brasileño correspondiente y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) se han creado Centros de Tecnologías Ambientales. También se ha fortalecido institucionalmente el Instituto de Normalización de Mozambique. Algunos resultados han sido la aprobación de la Ley de Metrología Legal y el establecimiento de mecanismos de protección a los consumidores. Este proyecto contó con un presupuesto de 1.719.163 millones de US\$ financiados en la modalidad de costes compartidos: Brasil (46 %), Alemania (29 %) y Mozambique (25 %)

Con EUA, Brasil ha ejecutado proyectos triangulares en Guinea-Bissau para el fortalecimiento del poder legislativo y en Mozambique, en el combate al HIV/AIDS y en

apoyo a plataformas agrícolas de innovación tecnológica. Este último proyecto cuenta con aportes de 8 millones de US\$ (USAID) y de 4.200.000 millones (ABC). En Santo Tomé y Príncipe la asociación EUA-Brasil contribuyó a la estructuración del programa de control y vigilancia de la malaria. Por otra parte, en el marco de la conferencia internacional sobre biocombustibles, celebrada en São Paulo en 2008, Brasil y EUA firmaron un memorando para ampliar esta modalidad de cooperación energética a Senegal y Guinea-Bissau.

El Reino Unido apostó por el trabajo con el Ministerio de Desarrollo de Brasil, apoyando el Programa de Cooperación África – Brasil en desarrollo social. La iniciativa nació de un proyecto de cooperación bilateral Brasil-Ghana (Livelihood Empowerment Against Poverty) en el campo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a partir de la difusión de las experiencias brasileñas en programas de transferencias condicionadas de rentas (Bolsa Familia). Además, a través del DFID, la cooperación británica apoya la iniciativa Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace. En materia de ayuda alimentaria, el Reino Unido realizó en 2012 una donación de 900.000 US\$ para la capacitación de personal en el Programa brasileño de compra de alimentos en África.

Con Francia, Brasil ha desarrollado proyectos triangulares en Gabón para el monitoreo satelital de la selva centroafricana y para la capacitación de técnicos del Instituto de Investigación Agraria de Mozambique con la EMBRAPA y el centro francés CIRAD como socios. La CTR ganó una nueva dimensión en el marco de la asociación estratégica Francia – Brasil impulsada en 2008 por Sarkozy y Lula. Se acordó concentrar las iniciativas conjuntas en África en los sectores de salud, energía, educación y agricultura. Un ejemplo de este nuevo impulso es el proyecto de apoyo a la piscicultura en Camerún con CIRAD y la Universidad del Estado de São Paulo (UNESP) como entidades ejecutoras.

Italia participa modestamente en la cooperación con Brasil en África. El principal proyecto ha sido el desarrollo del barrio de Chamanculo, en el marco de la estrategia de reordenamiento de los asentamientos informales en ciudades mozambiqueñas. Los socios de la iniciativa son el Ministerio de Exteriores italiano, Cities Alliances, la Caixa

Económica Federal y el Ministerio de las Ciudades brasileño y la municipalidad de Maputo. El coste total del proyecto ascendió a 2.997.800 millones de US\$.

En asociación con agencias de países de la OCDE, la ABC realizaba, en 2010, un total de 19 proyectos de CTR, en fase de negociación o ejecución. El presupuesto de estas iniciativas era de 49 millones de US\$, de los cuales Brasil financiaba el 30 %. Los proyectos trilaterales aprobados entre 2003 y 2010 implicaron una inversión de unos 20 millones de US\$ por parte brasileña, complementados con recursos de las contrapartes bilaterales y multilaterales y representaron casi el 20 % de la cartera de proyectos de la ABC. Se concentraron en Haití, Paraguay y Mozambique, en las áreas de capacitación profesional, fortalecimiento institucional, intercambio técnico, políticas sociales y soberanía alimentaria. En 2011, el portfolio triangular de la ABC contaba con 31 proyectos en diferentes fases (15 en América Latina y 16 en África). Mozambique, con cinco en ejecución y cuatro en negociación, se destaca como el principal destino de la CTR brasileña. En Angola se registraban tres proyectos en negociación. En Camerún, Kenia y Santo Tomé y Príncipe había un proyecto en ejecución respectivamente mientras que en Gabón se estaba negociando otra iniciativa (MRE, 2010; ABC/Secretaría de Comunicación, 2011).

Tabla 14. Selección de proyectos triangulares de Brasil en África.

Proyecto y período de ejecución	Países socios	Instituciones brasileñas ejecutoras	Distribución de costes (en dólares)	Costes totales (en dólares)
Desarrollo del Instituto Nacional de Normalización y Calidad (INNOQ) 13/08/2010 a 31/12/2012	Alemania y Mozambique	Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (INMETRO)	Brasil: 795.053 Alemania: 511.110 Mozambique: 413.000	1.719.163
Fortalecimiento del Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM) 01/05/2010 a 30/06/2014	EUA y Mozambique	EMBRAPA	Brasil: 4.200.000 EUA: 8.000.000	12.200.000
Mejora de la capacidad de investigación y transferencia de tecnología para el desarrollo del Corredor de Nacala (Pro -Savana) en Mozambique 01/11/2010 a 31/10/2015	Japón y Mozambique	EMBRAPA	Brasil (ABC): 3.672.960 Brasil (EMBRAPA): 1.356.280 Japón: 7.317.000 Mozambique: 1.137.600	13.483.840

Fuente: ABC/Secretaría para la Comunicación, (2011).

Una innovación en la práctica de la triangulación de Brasil son las operaciones de ayuda alimentaria en alianza con la cooperación española que se han intensificado en África, con el apoyo de otros donantes como los EUA y Australia en Somalia. El origen de esta iniciativa fue un acuerdo político entre los ex presidentes Lula y Rodríguez-Zapatero durante la XVIII Cumbre Iberoamericana de San Salvador (2008) . El esquema de trabajo consiste en la donación de alimentos brasileños (arroz, frijoles y leche en polvo)

y en la contratación por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) de cargueros para transportar los víveres a terceros países. La distribución en terreno la realiza el Programa Mundial de Alimentos. Esta experiencia se ha replicado con la UE en 2012, a través de su oficina de acción humanitaria (ECHO), con donaciones de alimentos brasileños en Senegal.

Tabla 15. Operaciones triangulares de ayuda alimentaria entre España y Brasil.

Año	Países beneficiarios	Toneladas métricas de alimentos donados por Brasil	Aportaciones de España (millones de €)
2009	Cuba, Honduras y Haití	40.000	5.000.000
2010	Zimbabue	2.495	1.000.000
	Sudán	3.600	2.000.000
	Mozambique	2.068	1.000.000
	Haití	23.800	13.300.000
2011	Somalia	7.800	3.000.000
	Sudán	12.300	6.000.000

Fuente: Oficina Técnica de Cooperación de la AECID, Brasilia. (2011).

Brasil posee además una experiencia singular de triangulación con organismos multilaterales. En el año 2012, las instituciones brasileñas implementaron con organismos internacionales una veintena de proyectos en África, América Latina y Caribe y Timor Oriental. Con la OIT se ejecutaron en 2010, 16 proyectos trilaterales (9 en ejecución y 7 en negociación), con valores próximos a seis millones de US\$. En 2011, EUA y Brasil suscribieron un acuerdo junto a la OIT para la promoción del trabajo decente. Brasil coopera también con la OIT en el desarrollo de políticas de protección social en Latinoamérica y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). En Guinea – Bissau, Brasil se ha asociado con el FNUAP en proyectos sobre demografía y con la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC) para el

establecimiento del Centro de Formación de las Fuerzas de Seguridad con un presupuesto inicial de tres millones de US\$. (MRE, 2010; IPEA, 2010)

Pero la CTR no se limita a estos agentes. Desde 2010 algunas organizaciones sociales brasileñas (Fundación Gol de Letra, Institutos Elos y Arquitectos de Brasil-DF) colaboran con la UNESCO en la construcción de escuelas-piloto de enseñanza básica en Guinea - Bissau en el marco del proyecto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas. La iniciativa está financiada integralmente por la ABC con 1.500.000 US\$.

También es relevante el papel de las ciudades y gobiernos estaduais. La experiencia de Diadema (SP) con Montreuil (Francia) en proyectos de saneamiento básico en Mali fue un caso pionero de triangulación descentralizada. En abril de 2011 la Sub-Jefatura de Asuntos Federativos (SAF) de la Presidencia de la República, con apoyo de la ABC y en asociación con la Embajada de Francia y la Delegation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales, lanzaron una convocatoria para proyectos conjuntos franco-brasileños en Haití y África.

4. La Cooperación Triangular en el marco de la Asociación Estratégica.

La CTR se incorpora a la agenda UE – Brasil a partir de la Comunicación de la CE titulada “Hacia una asociación estratégica UE –Brasil” donde se reconoce el avance del programa brasileño de cooperación:

“Al igual que otras nuevas potencias, Brasil participa cada vez con más energía en la CSS, especialmente en su propia vecindad y en el África lusófona. Mientras que el compromiso de la mayor parte de los «nuevos donantes» aspira a menudo a generar resultados y réditos a corto plazo, el énfasis del programa de cooperación de Brasil (de proporciones relativamente reducidas) tiende más hacia un desarrollo a largo plazo y sostenible. Brasil es conocido por su activa defensa del multilateralismo y a favor del desarrollo de innovadores modelos de cooperación multilateral y trilateral (...). Los planteamientos de la UE y Brasil convergen en lo referente a la cooperación al desarrollo como medio de fomentar la paz y la seguridad”.

En este documento se identifica la preferencia de la CE por explorar vías para la CTR con Brasil y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) en el campo energético y por establecer un marco para consolidar las relaciones con los Países Africanos de Lengua Portuguesa (PALOP). Brasil no deseaba la triangulación con la UE en proyectos de desarrollo en Latinoamérica y Caribe. Al igual que con otros donantes, la cooperación brasileña ha manifestado su preferencia en orientar hacia África sus proyectos en triangulación.

Estas sucintas menciones a la CTR fueron ampliadas en el Plan de Acción Conjunto suscrito tras la II Cumbre UE-Brasil (Río de Janeiro, 28 de diciembre de 2008). En esa ocasión se reiteró el papel de la CTR como instrumento idóneo para consolidar la paz, suministrar asistencia a países en situación post-conflicto y luchar contra la criminalidad. Se ampliaron los potenciales sectores de actuación conjunta incluyendo los derechos humanos, la construcción de la paz y la asistencia post-conflicto en Haití y Guinea Bissau. El Plan contenía un apartado sobre “diálogo bilateral en desarrollo global y cooperación en terceros países” donde se afirmaba que “Brasil y la UE están convencidos de que, uniendo fuerzas, pueden acelerar el progreso rumbo a esas prioridades compartidas” atribuyendo gran relevancia “al papel de la CTR” como una de las prioridades de la asociación estratégica.

En la V Cumbre UE – Brasil (Bruselas, 4 de octubre de 2011), se presentó el último Plan de Acción Conjunto 2012-2014, en el cual se multiplicaron las referencias a la CTR en relación al Plan anterior, aunque con cierta reiteración. La triangulación fue considerada una de las *“principales áreas de la asociación estratégica, de gran importancia para acelerar el progreso rumbo a las prioridades compartidas”*. Según el texto, las iniciativas triangulares *“deben respetar principios tales como la apropiación por el país socio y la adecuación a sus estrategias de desarrollo y tomar en cuenta la dimensión cultural del proceso de desarrollo”*. Es destacable el énfasis en el hecho de que la

“CTR entre Brasil y la UE, en asociación con países en desarrollo, deba ser promovida como una forma complementaria a las iniciativas de cooperación bilateral ya existentes

y que deba potenciar el conocimiento, la coherencia y los recursos financieros adicionales en beneficio de los países en desarrollo”.

En cuanto a los sectores cubiertos por las futuras iniciativas de CTR consideradas en el Plan, se acordó colaborar en la promoción de los derechos humanos, la estabilización post-conflicto y la reconstrucción, en particular en Haití y Guinea Bissau; la capacitación en la lucha contra las drogas y el crimen organizado a pedido de terceros países; la salud, la agricultura de pequeña escala y familiar, la seguridad alimentaria y nutricional; y la exploración de las oportunidades para la cooperación en materia de desarrollo sostenible con los Estados Parte del Tratado de Cooperación Amazónica así como la cooperación estadística con los países del MERCOSUR y los PALOP. Aunque la gama de sectores es muy amplia, quizás demasiado, la mayoría de las acciones se concentra en los PALOP y Timor Oriental, notándose la omisión de los países latinoamericanos como potenciales beneficiarios de la CTR entre la UE y Brasil.

En comparación con otras declaraciones la VI Cumbre UE-Brasil (Brasilia, 24 de enero de 2013) no recogió en su documento final menciones significativas a la CTR. Apenas se saludó la decisión de proceder a la firma de la Carta de Brasilia por parte del Tribunal Superior Electoral (TSE), de la CE y de los PALOP-Timor Oriental. El acuerdo establece las acciones y el marco regulador de la triangulación en el apoyo a los procesos electorales. En paralelo a la celebración de la VI Cumbre, y con el apoyo financiero de la UE, se desarrolló en la sede del TSE el “Encuentro de Cooperación entre los Órganos de Gestión Electoral de los PALOP”.

En cuanto al capítulo energético, la iniciativa partió de Brasil a pedido de varios socios africanos, en diciembre de 2008 y fue rápidamente aceptada por la CE. En la III Cumbre UE – Brasil (Estocolmo, 6 de octubre de 2009) se anunció el compromiso de trabajar en conjunto en acciones para el desarrollo sostenible de bioenergía en África. El objetivo era favorecer la producción de etanol en el continente africano para su venta en el mercado europeo. Se pretendía que los países africanos pudieran beneficiarse de su acceso al mercado europeo exportando biocombustibles, en el marco de las preferencias arancelarias que la UE concede a los países del grupo ACP. Durante la IV

Cumbre UE – Brasil (Brasilia, 14 de julio de 2010) debe destacarse la declaración de los presidentes Lula da Silva, Durão Barroso y Herman Van Rompuy, en la que celebraban el acuerdo alcanzado para la elaboración de estudios sobre bioenergía en África.

Sin embargo, los resultados hasta ahora han sido escasos: un estudio de viabilidad sobre producción bioenergética en Mozambique, en 2011; una manifestación de interés por parte de Kenia; y avances en el ámbito del diálogo sectorial UE-Brasil en energía. Las negociaciones no prosperaron en parte por las limitaciones institucionales de la Unión Africana (UA), identificada como el socio regional. Al igual que con la fallida experiencia de triangulación de la UE con China, se sobrevaloraron las capacidades de la UA para representar los intereses de los países africanos. (STAHL, 2012: 18)

En materia de cooperación electoral, fue a partir de la IV Cumbre, cuando se registraron algunos avances. En primer lugar, se adoptó un programa de trabajo elaborado en un seminario organizado por la ABC (20 y 21 de mayo de 2009), con el apoyo del Proyecto de Diálogos Sectoriales UE – Brasil, que estableció las bases sobre las cuales Brasilia y Bruselas cooperarían en la promoción del desarrollo en los PALOP, Haití y Timor Oriental. En ese encuentro tanto los representantes de la ABC como de la UE reconocieron el valor potencial de la CTR pero constataron las dificultades que presentaba su ejecución. La superación de los obstáculos exigiría enfrentar dos desafíos: uno de tipo político: asegurar “la plena apropiación del conocimiento por los países beneficiarios y alinear las acciones con sus estrategias de desarrollo nacional”; otro de tipo técnico, especialmente para la CE, motivado por el hecho de que ninguno de los instrumentos existentes hubiese sido concebido para la ejecución triangular. En consecuencia, el éxito de los proyectos dependería del consentimiento por parte de los países beneficiarios de África para que fuesen utilizados los recursos de los programas indicativos nacionales y regionales de carácter bilateral, en el ámbito del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) con la finalidad de articular las acciones propuestas.

En segundo lugar, se firmó una Carta de intenciones para la cooperación electoral en los PALOP y Timor Oriental apoyándose en el memorando de entendimiento, suscrito en 2007, entre la CE y la CPLP para el ofrecimiento de asistencia y observación electoral

que ya contaba con algunas experiencias piloto. Precisamente, en el marco del FED, la CE había financiado un proyecto de apoyo a los ciclos electorales en los PALOP cuya aplicación preveía explícitamente la posibilidad de triangular con Brasil en cualquiera de los cuatro componentes del proyecto: 1) la mejora de las capacidades de los órganos de administración electoral; 2) la diseminación de herramientas y metodologías en portugués sobre administración electoral; 3) el aumento de la participación de mujeres y jóvenes; 4) la mejora de las capacidades de Parlamentos y medios de comunicación para informar sobre los procesos electorales. La CE financió el proyecto, a finales de 2011, con 6 millones de €, al abrigo de un proyecto gestionado por el PNUD en cooperación con la Justicia Electoral brasileña. Previamente, en julio de ese año, el TSE firmó un memorando de entendimiento con el PNUD como instrumento de soporte a las actividades.

En noviembre de 2011, se celebró en Maputo, la VIII Reunión de los Coordinadores Nacionales de Cooperación de los PALOP y Timor Oriental. En esa ocasión la ABC sugirió un posible modelo para hacer más operativa esa triangulación, a través de la Secretaría Ejecutiva de la CPLP que actuaría como gestora de proyectos trilaterales financiados con recursos del referido programa UE-PALOP-Timor Oriental.

5.- Reflexiones finales

El balance que se puede realizar de la triangulación entre Brasil y la UE presenta dos caras muy diferentes. Una, de carácter retórico: la de la manifestación de intenciones, la pre-identificación de posibles campos de actuación y su posterior incorporación a los Planes de Acción. Otra, de carácter práctico, referida a la ejecución efectiva de esas iniciativas. Es conocido que los tiempos de negociación y la maduración de las acciones en la CTR es mucho más dilatado que en la cooperación bilateral.

La dificultad de hacer operativa la CTR entre la UE y Brasil por las mencionadas dificultades de gestión y de asignación presupuestaria, levantan dudas sobre su viabilidad y recorrido de largo plazo. Una de las dificultades alegadas por la CE para

ejecutar los proyectos es la no disposición de fondos específicos para la financiación de iniciativas triangulares

Las diferentes visiones en las instituciones brasileñas y comunitarias en torno a la CTR pueden entorpecer su ejecución. El gobierno brasileño es renuente a incorporar algunos de los elementos de la agenda de eficacia de la ayuda que la UE adopta y no desea ver limitada la autonomía de sus programas de cooperación. Es importante registrar que según los parámetros de Brasil respecto al modelo de triangulación con la UE, además del principio de *demand-driven* y de la ausencia de condicionalidades, debe haber división de costes de manera que la ABC financie la parte que involucra a los componentes de las misiones bajo su responsabilidad y la UE a los suyos, sin que haya, en ningún caso, transferencia de recursos de la UE a Brasil y viceversa. Por otro lado, los proyectos triangulares deben contar, necesariamente, con la participación de instituciones especializadas brasileñas en las fases de diseño y ejecución de los proyectos. En caso contrario no habría una acción de apoyo a la CSS, aunque su ejecución se realice entre tres socios.

Por su parte, la CE propicia la coordinación entre donantes y la armonización de los procedimientos, apostando por reducir la proliferación y fragmentación de los proyectos. Añádase que todo apunta a una disminución de la financiación vía AOD a los países emergentes, como muestra la limitada asignación para el IP. Todo ello podría desagradar al gobierno brasileño e impactar en los proyectos triangulares en África. Por cierto, muchos países africanos no terminan de entender las ventajas que puede traer la CTR dado que obtendrían los mismos o mejores beneficios, y sin tantas trabas procedimentales, por la vía bilateral. Será necesario redoblar esfuerzos para mostrarles las potencialidades de la CTR.

Relatora

Marielis Sarmiento

Referencias

- ABC. (2006). "Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento. Instrumento de desenvolvimento nacional e de impulso à Cooperação Sul-Sul", Via ABC, março,
- ABC/Secretaria de Comunicação:"Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies", Fact Sheet y presentación en power point en la 37ª sesión de la FAO, Roma, 24 de junio de 2011.
- Altenburg, T. & Weikert, J. "Trilateral Development Cooperation with "New Donors", Briefing Paper 5/2007, Bonn, German Development Institute, 2007.
- Amorim, C.: Cooperação Saúde, nº2, abril, 2010, p.4-5.
- BARBOSA, P.H.B. O Brasil E A EMBRAPA: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal, Dissertação de Mestrado, Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.
- Farani, M. Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural. Apresentação. Brasília: ABC, 2011.
- Farani, M. "Case 3: Brazil". High-Level Meeting on South-South and Triangular Cooperation, Director, Brazilian Agency for Cooperation Global South-South Cooperation Development Expo 2010 Annex, UNDP, 2010, p.118-119.
- Funada, S.: Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique – focusing on Japan's role, Tokyo University of Foreign Policy, January 20, 2013.
- Gómez, M.; Ayllón, B.; Albarrán, M. Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular, Madrid, CIDEAL, 2011.
- GTZ/ABC. Triangular Cooperation: new paths to development, Summary report of the discussions and experiences presented in the 1º International Symposium on Triangular Cooperation, Brasilia, July, 2009.
- IPEA/ABC. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009. Brasília, 2010.
- Keeley, B. From Aid to Development. The Global Fight against Poverty, Paris, OECD, 2012, p.160-161.
- Iglesias, C.A. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995-2005, FUNAG, Brasília, 2010.
- Lopes, M. "Intervention. Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation", Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico DF, 28/09/ 2009.
- MRE. Balanço de Política Externa (2003-2010). Secretaria de Planejamento Diplomático. Item 7.1.3 (Cooperação triangular prestada), Brasília, 2010.

Nogueira, R. “A cooperação trilateral do Brasil: ineditismo e expansão”, Discurso no evento comemorativo dos 20 anos da ABC, 4 de outubro de 2007.

SEGIB. La Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica: balance de los últimos cinco años, Madrid, 2011.

Schulz, N. S.: La UE: ¿un socio que no quiere crecer, Policy Brief nº 33, FRIDE, Febrero, 2010.

Stahl, A.K. Trilateral Development Cooperation between the EU, China and Africa: what prospects for South Africa, Centre for Chinese Studies/Univ. Stellenbock, august, 2012.

Suarez, I. “La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte – Sur”, en ROJAS, F. y BEIRUTE, T. América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur. FLACSO/Fundación Carolina, Ed.Teseo, Buenos Aires, 2011, p.69-84.