Instituto Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

"La conducción de proyectos en la cooperación triangular México- Bolivia- Alemania 2011-2013"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

P R E S E N T A :
ORLANDO VACA RODRÍGUEZ

Directora: Citlali Ayala Martínez

Ciudad de México Agosto de 2016

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Instituto Mora

Agradecimientos

A mi madre, padre y hermano por ser fuente de todos mis éxitos. Todo lo que soy y todo lo que he logrado ha sido gracias a su cariño, valores y enseñanzas.

A mi tío Güero y mi tía Chata por todo el apoyo brindado en el proceso de aceptación a la maestría mis más afectuosos agradecimientos.

A la Mtra. Citlali Ayala mi más sincero reconocimiento de toda su labor académica y profesional como directora de esta tesis. Quiero asimismo extenderle un agradecimiento por todos los aprendizajes y el apoyo brindado a lo largo de este proyecto profesional.

Agradezco a mis sinodales, la Mtra. Fabiola Soto y al Dr. Carlos Uscanga, por formar parte esencial de esta investigación y ofrecerme la orientación necesaria para la realización de este proyecto.

A mis compañeros, profesores y amigos de la maestría por formar parte de este proyecto profesional. Mención honorífica a Ingrid, Marcos, Mariana, Juan, Facundo, Gibran, Viry, Ana, Carito, Violeta, Oscar por ofrecerme su valiosa amistad. Gracias a la Dra. Gabriela Sánchez, al Embajador Iván Sierra y todos los profesores que impartieron clase en la maestría.

A la GIZ por permitirme fortalecer mi perfil profesional y adquirir experiencias profesionales y personales invaluables. Quiero agradecer particularmente a Philipp, Natalie, Karen, Ulrich, Felipe, Wolfgang, Neele, Julia, Pilar, Giancarlo, Dag, Lea y a los académicos del DIE y demás colaboradores de GIZ.

Por último, a todos mis amigos y familiares por todas las risas, regaños y apoyos. Ustedes saben quiénes son y de qué manera han sido parte de esto.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Índice

Introducción_____p.1

CAPÍTULO1.-EL INSTRUMENTO DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

1.1 Surgimiento y consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo en el escenario mundial_____p.6

1.2 Un primer acercamiento a la cooperación triangular_____p.20

1.3 Balance crítico de la cooperación triangular_____p.35

CAPÍTULO 2.- LA CONDUCCIÓN DE PROYECTOS TRIANGULARES DESDE LA METODOLOGÍA *CAPACITY WORKS*.

2.1 Análisis geométrico del "Triángulo" y sus implicaciones en la CTr: una propuesta conceptual_____p.41

2.2 *Capacity Works* y el factor de éxito estructura de conducción_____p.47

2.3 Los conceptos de *Steering* y *Gobernanza* en *Capacity Works*. Descifrando la metodología_____p.62

CAPÍTULO 3.- ANÁLISIS DE ESTRUCTURA DE CONDUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR MÉXICO-BOLIVIA-ALEMANIA 2011-2013.

3.1 Andamiaje institucional y estrategias de cooperación internacional para el desarrollo en los países caso de estudio_____p.72

3.1.1 Bolivia_____p.72

3.1.2 México_____p.75

3.1.3 Alemania_____p.78

3.2 Cooperación triangular México-Bolivia-Alemania: reúso de aguas residuales tratadas para fines agrícolas _____p.83

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

3.3 Análisis de estructura de conducción en el proyecto triangular_____p.90

3.4 Reflexiones finales_____p.115

Conclusiones_____p.117

Lista de referencias_____p. 124

Anexos_____p. 134

Relación de entrevistas_____p. 139

Formato de entrevista_____p. 140

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Lista de cuadros

Cuadro 1. Definiciones de CTr en México, Bolivia y Alemania.

Cuadro 2. Indicadores e impactos esperados del proyecto.

Cuadro 3. Nivel de conducción político-normativo.

Cuadro 4. Nivel de conducción estratégica.

Cuadro 5. Nivel de conducción operativa.

Cuadro 6. Actividades realizadas en el marco de la conducción estratégica del proyecto triangular.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Lista de figuras

Figura 1. Cooperación de triángulo equilátero.

Figura 2. Cooperación de triángulo isósceles.

Figura 3. Cooperación de triángulo isósceles rectángulo. Situación 1.

Figura 4. Cooperación de triángulo isósceles rectángulo. Situación 2.

Figura 5. Cooperación de triángulo escaleno.

Figura 6. Los cinco factores de éxito de *Capacity Works.*

Figura 7. Los niveles de conducción en *Capacity Works*.

Figura 8. Los niveles de conducción en la CTr México, Bolivia y Alemania.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Introducción

En la cooperación internacional para el desarrollo (CID), uno de los temas de mayor trascendencia e interés ha sido la eficacia de las intervenciones al desarrollo. La constante búsqueda de nuevos métodos o modelos - ya sea de índole operativo, de planeación estratégica, o evaluación, por mencionar algunos aspectos- que permitan acrecentar el impacto de las iniciativas de desarrollo, ha devenido en prácticas institucionalizadas que adquieren cada vez mayor relevancia en la arquitectura de la CID. La Cooperación Triangular (CTr) se enmarca en este contexto. La CTr surge como una modalidad que rompe con las concepciones tradicionales de ayuda Norte-Sur y opta por realzar la eficacia de la CID a través de esquemas tripartitas horizontales.

En la actualidad la CTr es un tema ampliamente discutido en el debate de CID, empero, su análisis es aún marginal en el mundo académico, particularmente en el estudio de casos prácticos (Langendorf *et. al*, 2011). La premisa planteada anteriormente es uno de los elementos que impulsa el desarrollo de esta investigación. Se plantea nutrir el estudio y debate acerca de la CTr, e identificar potenciales áreas de mejora de esta modalidad de cooperación. Si bien resulta pertinente reconocer la amplia gama de temas existentes en el interior de la CTr, en el presente proyecto de investigación se aborda un componente de sustancial importancia en esta temática, que dista de ser la más analizada en esta modalidad: la metodología operativa de los proyectos.

La congregación de tres distintos actores de CID bajo un esquema unitario de planeación y ejecución conjunta de un proyecto apuntala una amplia gama de retos, así como de oportunidades. Por una parte, enfatiza en una noción de complementariedad entre las partes, en la que cada una aportará su área de *expertise* o ventaja comparativa, y que, en conjunción con las demás, contribuirá al desarrollo de una iniciativa de valor añadido, impulsando mayor efectividad e impacto. Empero, la triangulación puede implicar una serie de disyuntivas y conflictos que afectan la realización de un proyecto: costos de transacción elevados, intereses y objetivos divergentes, mecanismos de concertación y negociación

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

asimétricos, imposición de agendas políticas, entre otros. Esta serie de factores existentes en la gestión de la CTr inciden de manera significativa en el logro de los objetivos de los proyectos de desarrollo y en consecuencia en la efectividad de la cooperación. Los socios se enfrentan ante un dilema de índole político, organizacional y operativo, cuya resolución es imperativa. Esta investigación se inserta en esta problemática y pretende aportar a su solución. Al identificar circunstancias adversas en el ciclo de vida de un proyecto triangular, desde su iniciación hasta su evaluación y conclusión, se plantea necesario el análisis de las metodologías operativas en cooperaciones triangulares, en aras de determinar las deficiencias de estos esquemas y proponer un replanteamiento administrativo que coadyuve a alcanzar los objetivos de una mejor manera, pues "la calidad de las iniciativas de cooperación triangular dependerá sustancialmente de la capacidad y habilidad de los actores de encontrar soluciones a estas necesidades divergentes" (Müller, 2012: 98).

La operación o administración de los proyectos representa un gran reto en la CTr (Bonschab y Xiaoyun, 2011), al reunir a tres distintos actores bajo un marco de gestión compartido, que deberá instrumentarse de manera conjunta en todas las etapas concernientes al ciclo del proyecto. En este supuesto, brotan diversos planteamientos que cuestionan a la CT como modalidad efectiva al desarrollo. Particularmente uno llama la atención: ¿Cómo operar de manera más eficiente y efectiva los proyectos triangulares garantizando la horizontalidad entre las partes?

Existen varios obstáculos en la ejecución de iniciativas triangulares que, de abstenerse de ofrecer soluciones conjuntas, minarán los impactos del proyecto: la imposición de una agenda de intereses de una de las partes sobre las demás, asimetría en la toma de decisiones, costos de transacción elevados al no contar con mecanismos de negociación y concertación de disputas, falta de apropiación del proyecto de parte del país beneficiario, entre otras. En pocas palabras, la calidad de la CTr está directamente relacionada con la capacidad y habilidad de los socios para "encontrar respuestas apropiadas a necesidades divergentes" (Müller, 2012:98).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Estas y otras circunstancias pueden afectar potencialmente la realización de proyectos triangulares. Es por ese motivo que en esta investigación se plantea analizar la operatividad o administración de un proyecto de CTr entre México, Alemania y Bolivia, para medir sus alcances, identificar sus defectos o fallas y proponer soluciones, en el entendido de que un diseño más estructurado y consensuado de las metodologías de operación de proyectos triangulares potenciará el impacto y los resultados de iniciativas al desarrollo.

En el contexto mexicano, sobre todo debido a la posición que desempeña el país en el ámbito de la CTr,[1] resulta fundamental expandir y consolidar los conocimientos teóricos y prácticos en materias que deberían ostentar un grado de atención particular en la política mexicana de CID. En este sentido, para contribuir al gradual fortalecimiento del papel de México en la CID, la presente investigación asimismo es relevante por los siguientes planteamientos: en primer lugar, al indagar en los procesos e instrumentos de coordinación ejecutados por la cooperación alemana en la modalidad triangular, es posible conocer con mayor profundidad la CID vista desde la óptica del donante tradicional y la manera en la que se insertan sus intereses, sus áreas de *expertise* y ventajas comparativas en dinámicas triangulares. Además, la investigación persigue el objetivo de proporcionar un análisis equilibrado en términos del grado de participación de cada uno de los actores en el proyecto. A través de entrevistas con distintos funcionarios de los tres países se pretenderá rescatar tanto las coincidencias y divergencias en cuanto a la perspectiva de cada uno de los involucrados. En segundo término, la investigación es relevante porque propone explorar un tema marginalmente estudiado por la academia en la CID: los mecanismos de coordinación en la operación de proyectos triangulares. Articular los intereses, ideas y metodologías de diversos actores institucionales bajo un esquema unificado y que esté diseñado para operar de manera horizontal constituye un gran reto. La coordinación interactoral, ya sea en

[1] Como país "pivote" o "emergente", México es considerado un aliado vital para la conducción de iniciativas triangulares, toda vez que la cercanía geográfica y afinidad histórica -cultural con regiones prioritarias de la CID como Centroamérica y el Caribe, representan elementos que coadyuvan a fortalecer las iniciativas de desarrollo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

disputas operativas o incluso políticas, tendrá que instrumentarse de modo tal que refleje los intereses y expectativas de los participantes. Por último, el desarrollo de esta investigación será trascendente en la medida en que pueda plasmar y contribuir gradualmente al estudio de metodologías operativas y mecanismos de diálogo y coordinación. Extender el conocimiento acerca de aspectos organizacionales; del diálogo político a la coordinación operativa, puede devenir en una comprensión consensuada entre las partes involucradas en cuanto a los mecanismos de operación disponibles; sus alcances y limitantes, así como identificar las distintas competencias de los socios y esclarecer sus responsabilidades.

Esta tesis de maestría está orientada por dos preguntas de investigación en el marco de la CTr entre México, Bolivia y Alemania que funge como caso de estudio. En primer lugar se pretenderá describir cómo se da la operación y coordinación institucional en este proyecto triangular para en un segundo momento analizar en este contexto de qué manera estos factores (coordinación interinstitucional y operación) han contribuido a la efectividad de la cooperación. La hipótesis general que se plantea es que la cooperación triangular México-Alemania-Bolivia promueve la utilización de mecanismos de coordinación y operación que contribuyen a incrementar la eficacia de esta iniciativa. La hipótesis secundaria, que se enmarca en el proyecto estudiado, es que la coordinación y la operación con que se conduce el proyecto triangular México-Bolivia-Alemania constata la existencia de horizontalidad política y estratégica que coadyuvan a la efectividad de la cooperación, sin embargo, no propicia una apropiación integral del país socio (Bolivia). A lo largo de este documento se intentará dar respuesta a estas preguntas así como comprobar la validez de las hipótesis formuladas. Los resultados de esta investigación son también fruto de la recopilación documental y de las experiencias y conocimientos adquiridos durante la práctica profesional realizada en el marco de la Maestría de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. La oportunidad de colaborar en el programa Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe, creado por el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y administrado por la *Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

(GIZ), otorgó numerosos insumos a la tesis de maestría y despertó el interés del investigador por enfocarse en los mecanismos de coordinación y operación de proyectos triangulares instrumentados en la cooperación alemana. En este sentido, se optó por orientar la investigación hacia la profundización del conocimiento en la metodología de gestión de la cooperación alemana *Capacity Works* para abordar las problemáticas operativas de la CTr plasmadas en párrafos anteriores. Asimismo, con el objetivo de aplicar las aportaciones de *Capacity Works* en la gestión de la cooperación, se determinó analizar un proyecto de CTr del programa gestionado por la agencia alemana de cooperación y explorar la funcionalidad de este instrumento.

La organización capitular es la siguiente: el primer capítulo expone el marco y desarrollo histórico de la CID y el debate conceptual en torno a la CTr. El segundo presenta el instrumento de gestión *Capacity Works* y lo desagrega para su análisis utilizando los aportes sociológicos de la tradición alemana representados en las contribuciones de Renate Mayntz y la conceptualización de la gobernanza. Asimismo el factor de éxito estructura de conducción de *Capacity Works* funge como herramienta de estudio para abordar el complejo entramado institucional. Este último punto da sustento al tercer y último capítulo de la tesis donde, con base en la investigación documental, entrevistas y asistencia a eventos institucionales se recabó la información necesaria para analizar con la ayuda de *Capacity Works* el proyecto triangular entre México, Bolivia y Alemania y evaluar sus resultados.

El objetivo primordial es que esta investigación pueda servir como estudio de carácter práctico tanto a estudiosos de la CTr, como a agencias u organizaciones en la formulación de proyectos que adopten esta modalidad, y ulteriormente, aportar elementos metodológicos propositivos que contribuyan a reducir las barreras operativas en este ámbito de la CID. Por último, esta investigación no busca proponer un modelo ejemplar único para la coordinación y operación de proyectos triangulares, sino explorar las prácticas y experiencias que contribuyan a orientar la gestión de la CTr hacia una mayor efectividad, apropiación y horizontalidad entre todos los actores involucrados.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

CAPÍTULO 1.- EL INSTRUMENTO DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

1.1 Surgimiento y consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo en el escenario mundial.

Hablar de cooperación internacional en un sentido amplio evoca una noción de diálogo, entendimiento muto y unión de esfuerzos entre los Estados para la realización de objetivos comunes. Si bien no existe un concepto unificado de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) (Ayala, 2012), algunos autores la definen como "la movilización de recursos financieros, técnicos y humanos para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales" (Pérez y Sierra, 1998:20). Para complementar la anterior definición, se recurre al entendimiento de este concepto plasmado en el Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), en el que, además de lo expuesto, se considera "la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras" (PROCID, 2014:64) realizadas entre gobiernos, organismos multilaterales y otros actores con el objetivo de promover el desarrollo humano sostenible. En la consecución de tal empresa, se recurrirá a la instrumentación de diversas modalidades de cooperación.[2] No obstante este posicionamiento, se reconoce que la CID puede perseguir otros fines de índole político o económico.

La importancia de la CID como objeto de estudio en la disciplina de las relaciones internacionales es factible a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el advenimiento del mundo bipolar (Nuscheler 2006, en Klingebiel 2014). La etapa de posguerra trajo consigo una serie de dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales que moldearían el escenario para el surgimiento y posterior consolidación de la CID. Si bien resulta una tarea compleja ilustrar el espíritu del

[2] Más adelante se desarrollará el análisis sobre la cooperación triangular, modalidad que constituye el foco de estudio de esta investigación.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

periodo inmediato de posguerra que justifica el surgimiento de la CID, se puede argüir que el discurso del presidente Harry S. Truman en 1949 trazó un punto de inflexión en la política internacional y reflejó asimismo el ideario por promover los beneficios devenidos del progreso industrial y el crecimiento económico en favor de las "áreas subdesarrolladas" (Truman, 1949).

Del discurso de Truman es pertinente rescatar dos ideas principales: primeramente se plasma una división arbitraria del mundo entre los países desarrollados y los "subdesarollados"; en segundo plano se postula la idea de que los primeros adquirirán un compromiso para auxiliar a los segundos a mitigar las barreras que impiden "sus aspiraciones para alcanzar una mejor vida" (Truman, 1949). La configuración institucional a nivel internacional tuvo como base la creación del sistema de la ONU en conjunto con las instituciones financieras internacionales (IFI) gestadas en Breton Woods en 1944 como el Fondo Monetario Internacional (FMI) , el Banco Mundial (BM) y el otrora Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) ahora Organización Mundial del Comercio (OMC) (Bretton Woods Project, 2008).En sus distintos mandatos, cada una de estas organizaciones vendría a nutrir el entramado institucional en favor de la CID. El funcionamiento de estos instrumentos financieros multilaterales para el desarrollo y de espacio político para promover la cooperación en el ámbito comercial y financiero ha prevalecido hasta la actualidad.

La CID como instrumento de política exterior durante la Guerra Fría sería de gran utilidad para fortalecer las esferas de influencia de cada uno de los bandos. En pocas palabras se puede plantear que la aparición de la CID emanó en gran medida del conflicto Oeste-Este durante la Guerra Fría (Nuscheler 2006, en Klingebiel 2014). Con el fin de enriquecer el debate acerca de los fines e intereses para instrumentar la CID, en párrafos ulteriores se presentará un análisis que atiende estas interrogantes.

En términos económicos y políticos, los distintos actores de la comunidad internacional son catalogados según su desempeño económico, en ese entonces el paradigma dominante para categorizar era el grado de desarrollo (Tassara, 2012).El

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

paradigma de desarrollo impulsado por los países industrializados se materializó con la creación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1961(OCDE, 2015). En el seno de esta organización se congregaron en un principio la mayoría de los países industrializados para discutir, articular e institucionalizar una política de ayuda al desarrollo.

El surgimiento, la adopción e instrumentación de la CID, además de enmarcarse en un momento histórico determinante, obedecen a distintas coyunturas y circunstancias. Se expondrá una breve explicación de estos factores para más adelante argumentar los motivos, intereses y fines de la CID.

En primer lugar, se planteaba evidente que la destrucción y el cataclismo preponderante en suelo europeo instaba a que, una vez concluido el conflicto, se canalizaran los esfuerzos internacionales para la reconstrucción de Europa (Klingebiel, 2014). Esto de igual manera estimuló el establecimiento del nuevo orden mundial impulsado por las potencias victoriosas de la guerra. Las instituciones internacionales creadas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial adquirirían desde este momento una importancia innegable en las relaciones internacionales. En segundo lugar, es pertinente puntualizar que instituciones como el ahora BM fueron en un principio diseñadas con el propósito de "pagar los platos rotos" de la anterior conflagración (Klingebiel, 2014). El otrora Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), ahora BM, tuvo como mandato inicial promover la restauración de los estragos causados por la Segunda Guerra Mundial (Banco Mundial, 2016) y posteriormente evolucionaría a lo que es hoy en día: una agrupación donde convergen cinco instituciones con un peso sustancial en acciones de financiación al desarrollo.[3] En tercer lugar, la instrumentación de Plan Marshall, además de coadyuvar a la reconstrucción primordialmente de Europa occidental, vino a exponer la confrontación de los dos bloques; asumido este plan como una

[3] A decir: 1) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); 2) La Asociación Internacional del Fomento (AIF) (siendo estas dos los pilares del Banco Mundial);3) La Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés);4) El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y;5) El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a inversiones (Banco Mundial, 2016) http://www.bancomundial.org/es/about.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

estrategia geopolítica (Klingebiel, 2014). Una vez dado el contexto que favoreció el surgimiento de la CID, es momento de presentar varios argumentos que pretenden exhibir los motivos, intereses y fines para instrumentar CID.

Stephan Klingebiel (2014) expone en *Development Cooperation. Challenges of the New Aid Architecture* que en el escenario de Guerra Fría la ayuda al desarrollo sería un instrumento para recompensar o sancionar a países dependiendo su alineamiento a alguno de los bloques. Es decir, tanto Este como Occidente emplearían la promesa de la ayuda al desarrollo con el fin de atraer a los Estados a su esfera de influencia. En términos generales, otros propósitos para implementar la CID como instrumento de política exterior es realizado por las ex – metrópolis o antiguas potencias coloniales, las cuales mantuvieron un trato preferencial en materia de cooperación con sus otrora colonias. De esta manera se buscaría asegurar una relación especial e influencia de los primeros a los segundos. Este argumento es observable y se torna de gran importancia durante el proceso de descolonización impulsado estrechamente a partir de la década de los sesenta (ONU, 2016).

Intereses adicionales en promover acciones de desarrollo han sido catalizados con la llegada de nuevos retos y amenazas a nivel mundial. De acuerdo a este académico, con la caída del muro de Berlín y el cese del conflicto Este-Oeste, las amenazas a la seguridad internacional se erigieron como uno de los temas principales en el escenario internacional. En este sentido, un llamativo objetivo de política exterior será la "securitización".[4] Para alcanzarlo, aunado a las acciones militares, la CID tendrá que ser un instrumento sustancial para reforzar las

[4] El concepto de "securitización" en el marco de las teorías de relaciones internacionales fue elaborado por la Escuela de Copenhague y alude al instrumento retórico en que los actores, a partir del tema de seguridad nacional, construyen un discurso que cumple tres requisitos: 1. Un "objeto" se encuentra existencialmente amenazado; 2. El autor exige el derecho para ejecutar contramedidas para lidiar con esa amenaza; y 3. Es capaz de convencer a la población que las acciones instrumentadas que son contrarias a derecho, se justifican para acabar con la amenaza (van Munster, 2012). Esta securitización se tradujo en la utilización de la CID como un instrumento para restaurar al Estado de derecho en estados frágiles y contribuir a su estabilización (Klingebiel, 2014).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

capacidades nacionales y restablecer el Estado de derecho, generando así efectos positivos a largo plazo en el ámbito de la seguridad.

Además de disponer de la CID para la consumación de objetivos de política exterior de parte de países donantes como los expuestos anteriormente, la implementación de acciones al desarrollo puede obedecer a motivos económicos particulares a nivel doméstico (Sangmeister, Schönsted 2010 y Nuscheler 2006, en Klingebiel 2014). En este sentido la CID será un instrumento para garantizar el acceso de países donantes a recursos naturales en los países "receptores". Esto adquiere mayor importancia ante la escasez de recursos valiosos como hidrocarburos y minerales. De igual forma, la CID puede ser un vehículo para ingresar en mercados extranjeros, específicamente a través de cooperación económica.[5] Sin embargo, esto puede resultar en detrimento del país "beneficiario", toda vez que tal enfoque de cooperación podría llegar en forma de "ayuda atada"[6] u otras maneras que afecten negativamente la autonomía de gestión del país "recipiente".

En última instancia, Klingebiel destaca que los motivos e intereses que sustentan la CID han sido objeto de constantes transformaciones con el paso del tiempo. En este ámbito, la lógica de la CID también tiene su soporte en el altruismo y las acciones desinteresadas de países donantes para promover y elevar los estándares de vida en países en desarrollo. Este enfoque ha sido asimismo producto del impulso de diversos sectores en la sociedad que han adquirido un papel cada vez mayor en esta dinámica.

[5] La cooperación económica tiene como características principales la movilización de recursos reembolsables que están orientados a promover el comercio internacional y se traducen en inversiones o transferencias económicas (Ayala, 2012).

[6] La ayuda atada o ayuda ligada refiere a aquellas imposiciones de los países proveedores a los países receptores, para que estos últimos adquieran bienes y servicios necesarios para la acción de cooperación de parte de una serie de actores suministradores ya sea del país que otorga la cooperación o de un grupo limitado de países seleccionados (AGCED, 2014).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

El análisis acerca de los motivos, intereses y fines para otorgar CID o en su caso AOD incluye otras aristas. Sierra (2015) propone cuatro enfoques desde los cuales se justifica la lógica para llevar a cabo CID. A continuación se describen:

- El enfoque del realismo político:[7] Sierra cita al autor Charles Krauthammer (2013) en aras de explicar los motivos inspirados en el realismo político para otorgar ayuda al desarrollo. Krauthammer distingue dos motivos principales: "a). Para apoyar a aquellos aliados que comparten los mismos valores e intereses y; b). Con el objetivo de lograr concesiones políticas que estén más alineadas con las propias de aquellos regímenes con los que no se tiene una relación tan amistosa (Krauthammer, 2013).[8] [9]
- El enfoque Centro-Periferia: los postulados de la Teoría de la Dependencia desarrollada a partir de los años cincuenta en América Latina da soporte a esta perspectiva.[10] De acuerdo a la Teoría de la Dependencia, el sistema internacional presenta una división asimétrica en las relaciones de poder donde las economías industrializadas (Centro) adquieren de los países en desarrollo (Periferia) las materias primas necesarias para mantener el progreso industrial y crecimiento económico de los primeros en detrimento de los segundos. Con los insumos proveídos de la Periferia el Centro potencia su crecimiento económico y desarrollo tecnológico e

[7] El realismo político desde la teoría de las relaciones internacionales considera un orden internacional anárquico donde el papel predominante es ejercido por los Estados para garantizar sus intereses nacionales y salvaguardar su seguridad.

[8] Para mayor información consultar el artículo en línea de Krauthammer en el Washington Post. Disponible en : https://www.washingtonpost.com/opinions/charles-krauthammer-why-we-give-foreign-aid/2013/03/07/aff9454a-8760-11e2-9d71-f0feafdd1394_story.html

[9] Es necesario resaltar que de acuerdo al realismo político el Estado es el actor central en las relaciones internacionales. Siguiendo esta lógica este enfoque sería aplicable solamente a los Estados y no a ningún otro actor de las relaciones internacionales. Surge, empero, la interrogante si este pensamiento es propio únicamente de donantes tradicionales o países del Norte, o si otros actores como los cooperantes del Sur igualmente encajan en esta perspectiva.

[10] Las aportaciones a la Teoría de la Dependencia son numerosas, cada una de ellas plantea una perspectiva única y diferenciada. Para ahondar en el análisis de esta teoría se puede consultar a Cardoso F.H. y Faletto E (1988), Bambirra (1987), Dos Santos (1978) y (2002) y por supuesto a Prebisch (1981), entre otros.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

industrial y exporta su tecnología obsoleta o menos avanzada a la Periferia, creando así un círculo de dependencia que perpetuaría las relaciones de asimetría entre ambos grupos.

- El enfoque de la tradición histórica: en este apartado Sierra (2015) argumenta que, siendo la tradición histórica una de las fuentes del derecho internacional, es posible considerar la milenaria obligación judeocristiana de ayudar a aquellas personas en necesidad y a los extranjeros como una práctica inherente a la cooperación al desarrollo. Así pues, el Consejo Mundial de Iglesias fomentó la idea de que los países industrializados destinaran el 1% de su ingreso nacional a acciones de desarrollo internacional. Si bien la propuesta ha tenido influencia en las discusiones en torno a AOD, el monto comprometido de estos países asciende a 0.7% del Producto Nacional Bruto (PNB). Este tema aún prevalece en la agenda internacional.
- El enfoque funcional de la CID: de acuerdo a este autor, la lógica detrás de la permanencia de la CID como elemento de las relaciones internacionales es debido a su capacidad para "entregar resultados" (Sierra, 2015:27). En otras palabras, los países adoptan medidas de CID porque realmente *funciona*, contribuyendo a mitigar y/o solucionar las distintas barreras al desarrollo y los retos globales. El autor cita el caso de la Revolución Verde en la década de los sesenta que impactó de manera favorable en el incremento de la producción agrícola, teniendo como consecuencia una sustancial mejora en la seguridad alimentaria a nivel global (FAO, 1996).

Las propuestas de ambos autores acerca de los motivos, intereses y fines para ejecutar acciones de CID ofrecen un amplio panorama de la complejidad de esta materia. Estos enfoques pretenden sistematizar el origen y práctica de la CID en aparatos teóricos que ayuden a comprender todo el entramado que da sustento a la existencia de este fenómeno en las relaciones internacionales. Si bien estas proposiciones integran una amplia gama de temas y situaciones, muchas de ellas

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

sustentadas empíricamente, prevalece aún la disyuntiva si es que estos postulados están basados meramente desde la perspectiva de los *donantes tradicionales*.

En todo caso, una cuestión es definitiva: la estructura o arquitectura de la CID ya no es la misma de antes. Este hecho plantea la posibilidad de escudriñar y comprender las dinámicas actuales que cada vez más se despegan de la configuración institucional anteriormente preponderante. Para lograr esta empresa los siguientes párrafos presentan brevemente la creación y evolución del paradigma Norte- Sur y el ascenso de la tradición Sur-Sur como modelo que vino a reconfigurar la arquitectura de la CID.

La era de la ayuda al desarrollo inaugurada de manera simbólica tras el discurso de investidura de Truman en 1949 y la coyuntura de posguerra traería consigo una serie de estructuras y dinámicas que fijarían las pautas en la relación Norte-Sur en cuanto a la CID. Ante la emergencia de nuevos Estados que se insertarían en el espacio del Sur global, o del denominado Tercer Mundo un movimiento alterno al paradigma Norte-Sur se consolidaría. En este apartado se exponen y contraponen las dos "tradiciones" o paradigmas en la CID: la Cooperación Norte-Sur (CNS) y la Cooperación Sur-Sur (CSS). En un primer momento se describirán las características distintivas de la tradición de CNS y su respectivo desarrollo en la arquitectura de la CID para luego transitar al estudio de los orígenes y desenvolvimiento de la CSS, la cual representa el principal foco de atención en este apartado.

La paulatina descolonización experimentada durante este periodo prepararía el terreno para emplear la CID como instrumento de influencia política. El Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) evolucionó en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) al crearse la OCDE en 1961 y sería en el seno de esta institución donde se conciliarían las normas y condiciones para otorgar asistencia al desarrollo.

A lo largo de este capítulo se ha empleado el término asistencia al desarrollo o ayuda al desarrollo indistintamente para describir las acciones de desarrollo internacional impulsadas por los países industrializados en los países en desarrollo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

No ha sido la intención confundir al lector con la herramienta de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).[11] El instrumento de la AOD representa el pilar más importante de la tradición de CNS, empero, es en tiempos actuales un concepto altamente cuestionado (Bracho, 2015). Sierra (2015) afirma que la AOD es más que nada una herramienta de contabilidad para calcular la proporción de recursos financieros de parte de los países en el seno del CAD de la OCDE que son dedicados a la CID.

La lista de *receptores* de AOD del CAD de la OCDE es un componente de la tradición de CNS altamente controversial. Definir qué países entran dentro del rango de elegibilidad para la asignación de AOD resulta una tarea difícil de conciliar. De hecho, los primeros intentos de los países del CAD por elaborar una lista de *receptores* de AOD estuvieron corrompidos por aspectos de carácter político. Esto impidió que se definieran criterios objetivos que dieran un mayor grado de certeza al proceso de selección de países *sujetos* a AOD (Bracho, 2015).

Además de la AOD, otro de los pilares de la CNS es el acuerdo político en torno a destinar por lo menos el 0.7% del PIB para su acciones de desarrollo internacional (Bracho, 2015). Ya fue expuesto con anterioridad los orígenes de esta medida, sin embargo es importante añadir que si bien esta ha sido impulsada desde la década de los sesenta, hasta la fecha su cumplimiento es marginal.

En términos similares a la CNS, la CSS tendría su origen en la articulación del discurso político en acciones concretas. Si se considera que la CNS es fruto del discurso de Truman, aunado a las coyunturas geopolíticas de la época y el consecuente aparato político creado por los países del Norte, de manera parecida se puede rastrear el origen de la CSS a la retórica de la Conferencia de Bandung en 1955 y las acciones derivadas de ella. Nutridos por la agenda de descolonización y procesos de independencia, Estados nacientes de África y Asia, cada uno con sus numerosos problemas de desarrollo, se pronunciarían frente al Norte global clamando un nuevo orden económico internacional (Ayllón, 2007). De esta manera

[11] La metodología del alcance de la AOD se puede consultar en http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

se articula el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) como producto de la Conferencia de Bandung y se instaura la noción del Tercer Mundo.

A pesar de excluir a una gran parte de los países del Sur en su momento, el espíritu de Bandung recuperó dos premisas legítimas y en cierta medida representativas del Sur "subdesarrollado": 1. Denunció la opresión histórica del Norte global y rechazó toda forma de colonialismo y; 2. Reclamaba los recursos y tecnologías de los países industrializados para encaminar sus propios procesos de desarrollo (Bracho, 2015). El aspecto quizá más importante de la Conferencia de Bandung es la manifestación certera de los países del Sur por fortalecer su papel en el escenario internacional y sus respectivos procesos de desarrollo. Las directrices contenidas en Bandung lograron incidir significativamente en los principios de la CSS (Bracho, 2015).

A la Conferencia de Bandung sucederían el establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) en 1964, la creación del Grupo de los 77 (G77) y los subsecuentes planes de acción que coadyuvarían a fundamentar las bases institucionales de la CSS: el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978 y el Plan de Acción de Caracas de 1981(Pérez y Sierra ,1998). Se comenzará el análisis cronológicamente.

El Plan de Acción de Buenos Aires vino a reglamentar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) así como a impulsar una agenda compartida con objetivos y compromisos comunes (PNUD, 1994).[12] [13] Este plan describe además una serie de recomendaciones a ser realizadas en el ámbito nacional, subregional, regional e internacional a los cuales los países signatarios se han suscrito en aras de promover la CTPD. Este documento constituye un hito en

[12] Para mayor información acerca de los objetivos del Plan de Acción de Buenos Aires, consultar http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Docum.ents/BAPA.pdf.

[13] La cooperación técnica (CT) se enmarca en la cooperación no reembolsable y alude a "el flujo de recursos técnicos, pericias, información especializada, innovaciones científicas, tecnología, experiencias y conocimiento que coadyuvan a resolver problemas específicos del aparato productivo y a fortalecer las capacidades nacionales […]" (Pérez y Sierra, 1998: 22).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

la CSS, ya que plantea los primeros pasos a seguir en la institucionalización de esta tradición como una práctica recurrente y sustancial para el desarrollo.

Otro pilar de la CSS está reflejado por el Plan de Acción de Caracas de 1981. A tres años de reconocerse la CTPD como una práctica esencial en las iniciativas de desarrollo, el documento acordado en Venezuela, y empujado por el G77, propone definir las directrices para instrumentar la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), concepto clave de la CSS. La CEPD, entre otras cosas, incluye como factor de desarrollo el fomento al comercio internacional en las áreas de tecnología, agricultura, energía, materias primas, finanzas e industrialización (G77, 1981).La CTPD y la CEPD sustentan la tradición de CSS en el ámbito institucional.[14]

El debate entre la CNS y la CSS plantea una serie de disyuntivas de orden retórico y práctico. En primer lugar, la misma concepción de ambas tradiciones de CID constata la relación de poder inmersa en la dinámica. Por un lado, en la CNS se plantea una situación vertical, una interacción de desiguales, donde el Norte da y el Sur recibe. Mientras tanto, la CSS adopta lo opuesto. En la retórica de la CSS se manifiesta el concepto de *horizontalidad*; es decir una relación entre iguales que viene marcada por la solidaridad y la equidad de las partes, distinto a las nociones de altruismo y humanitarismo asumidas por la CNS (Sidiropoulos *et. al.*, 2015).[15] En la actualidad, la línea fronteriza entre la CNS y CSS se va desdibujando, toda vez que ambas tradiciones han modificado gradualmente sus enfoques. En este rubro, Sidiropoulos *et. al* .(2015) proponen como ejemplo el cambio de narrativa de la CNS, incorporando elementos característicos de la CSS. Los *donantes tradicionales* hablan ahora de *beneficios compartidos* a través de la CID. Por su parte, los países del Sur global han emulado prácticas institucionales del Norte al crear, por ejemplo,

[14] Estos son los principios rectores de la CSS recogidos en el documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur celebrada en Nairobi en 2009: a) Principios normativos: respeto de la soberanía y la implicación nacionales; asociación de colaboración entre iguales; no condicionalidad; no injerencia en los asuntos internos; beneficio mutuo y ; b)Principios operacionales: rendición mutua de cuentas y transparencia; eficacia del desarrollo; coordinación de las iniciativas basadas en los hechos y los resultados y ; participación de múltiples partes interesadas." (ONU, 2012: 7-8).

[15] Un análisis interesante de las diferencias entre la CNS y la CSS puede ser encontrado en Sidiropoulos *et. al* (2015). En este documento se muestra una tabla con las principales divergencias entre ambas tradiciones.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

agencias especializadas en CID.[16] El sistema de CID ha registrado cambios que han repercutido significativamente en su configuración institucional. Además de los actores tradicionales, existe una variedad de instituciones que han asumido un papel más activo en la CID. Tras la exposición de los ambos paradigmas imperantes en la CID, es turno de plasmar la "nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo".

Aunado a los cambios sustanciales devenidos del colapso y desmembramiento de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, el sistema de CID asimismo sería objeto de transformaciones relevantes. La denominada "nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo" comienza a tomar forma desde la década de los noventa y está caracterizada por el impulso a una agenda de desarrollo internacional traducida en objetivos y compromisos institucionales, así como la creación de nuevos instrumentos para alcanzar estas metas de manera más efectiva y eficiente (Olivié, 2004). [17]

El evento que indudablemente pautó una nueva configuración de la arquitectura de la CID fue la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000, y con ella la Declaración del Milenio y la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (ONU, 2016b). Se fijó el año 2015 como fecha límite para el cumplimiento de los ocho ODM.[18] Un primer punto a rescatar en el marco

[16] Para visualizar un análisis más completo de este argumento, consultar Sidiropoulos et. al .(2015: 28)

[17] Es necesario tomar en cuenta que en este periodo se llevaron a cabo paralelamente otros procesos interesantes, cuyos actores protagonistas buscarían incidir en la arquitectura de CID. Por una parte, la ola democratizadora experimentada tras la caída del Muro de Berlín trajo consigo el deseo acumulado de ciudadanos de regímenes autoritarios por organizarse y hacer uso de su libertad de expresión. En este sentido, se experimentó una proliferación a nivel mundial de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (Granguillhome, 2013). Si bien, la sociedad civil organizada adopta diversas formas de manifestación y labor social (no exclusivamente relacionadas con la cooperación), este fenómeno buscaría tener una incidencia en la CID. En segunda instancia, se consolida el ascenso de potencias emergentes como actores estatales que buscan influir en la arquitectura de CID. Ejemplo de ello son los países BRIC. Dichas potencias, a la par de otros países emergentes adquieren un mayor compromiso y contribución en asuntos de desarrollo internacional (Sidiropoulos et. al, 2015).

[18] Los ocho ODM se configuraron de la siguiente manera: "(1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, (2) lograr la enseñanza primaria universal, (3) promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, (4) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, (5) mejorar la salud materna, (6) combatir el VIH / SIDA, la malaria y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y (8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo" (ONU, 2016).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

de esta agenda de desarrollo es el reconocimiento expreso tanto por la comunidad donante como la receptora de los principales retos del desarrollo a nivel global, y la definición de líneas de acción e indicadores en un periodo determinado para el logro de los objetivos (Olivié, 2004). Olivié (2004) argumenta que, parte del fracaso de la política de CID previa a la adopción de los ODM debe adjudicarse a la falta de coordinación de los donantes y la diseminación de acciones de CID. De esta manera se articula, en un primer momento, el andamiaje institucional de la CID para los años venideros. Demás conferencias internacionales tendrían el objetivo de conciliar intereses y prácticas para otros rubros de la CID.

Las diversas cuestiones sobre la financiación al desarrollo se desahogaron primeramente en Monterrey en el año 2002 donde se logró definir líneas de acción para instrumentar con recursos financieros los ODM (AMEXCID, 2015). El Consenso de Monterrey vino a refrendar el compromiso histórico de la comunidad donante tradicional para destinar el 0.7% del PNB para financiar acciones de desarrollo internacional.[19] Después de Monterrey la agenda de financiación al desarrollo se ha encarnado en Doha en 2008, y más recientemente en Addis Abeba en 2015 (AMEXCID, 2015). La Conferencia de Doha, que tuvo el objetivo de dar continuidad a los compromisos de Monterrey, así como evaluar su cumplimiento, tuvo un alcance limitado (López, 2015). El escenario de crisis económica incidió determinantemente en la conferencia; el debate sobre su resolución ocupó un mayor espacio en la agenda en detrimento de la evaluación del progreso del Consenso de Monterrey. De manera general, se refrendó en Doha la voluntad para cumplir con las disposiciones de Monterrey y la urgencia de contribuir a la construcción de un sistema financiero de mayor estabilidad (López, 2015). Por su parte, en Adís Abeba además de reafirmar la importancia de sus conferencias predecesoras, el objetivo primordial fue abogar por la colocación adecuada de los medios de implementación en concordancia con la agenda post 2015 (ONU, 2015a). A manera de resumen, en

[19] En términos generales, las líneas de acción concertadas fueron: "movilización de recursos nacionales para el desarrollo, movilización de recursos internacionales para el desarrollo, comercio internacional, aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo ,manejo sostenible de la deuda externa, tratamiento de cuestiones sistémicas (establecimiento de un sistema financiero internacional conducente al desarrollo)" (AMEXCID, 2012).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

la Conferencia de Adís Abeba se propuso abordar tres temáticas centrales: dar seguimiento a los avances de Monterrey y Doha, reforzar el marco financiero para los medios de implementación para la agenda post 2015 y dotar de transparencia al proceso de financiamiento al desarrollo (ONU, 2015).

¿Hasta qué momento es posible hablar de una nueva arquitectura de la CID? Resulta una tarea compleja establecer una temporalidad de este proceso, toda vez que con el paso del tiempo cada vez más acontecimientos políticos se adhieren a esta agenda. Tras el cumplimento del plazo de los ODM, en septiembre del 2015 se acordaron los nuevos propósitos de desarrollo internacional con miras al 2030: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU, 2015b). En esta ocasión son diecisiete los objetivos planteados y se abraza la noción del desarrollo sostenible.[20] Los ODS marcarán la pauta en los años venideros en torno a la CID y contribuirán a que se generen nuevos mecanismos e instrumentos de cooperación para alcanzar lo convenido.

Tras un repaso histórico de la CID, el debate entre las tradiciones de CNS y CSS, es momento de centrar el análisis sobre el objeto de estudio de esta investigación: la cooperación triangular.

---

[20] Ahora la agenda de desarrollo global plasma los siguientes objetivos: " 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos; 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; 10. Reducir la desigualdad en y entre los países; 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; y 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible" (ONU, 2015:16).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

1.2 Un primer acercamiento a la cooperación triangular.

En el *argot* de la CID representa un desafío hablar de un concepto unificado de la Cooperación Triangular (CTr), pues su naturaleza y definición es abordada desde distintas perspectivas y realidades. La OCDE (2013), si bien articula una propia definición para la CTr, reconoce que a nivel internacional no existe una definición consensuada acerca de la misma. Langendorf (2012) postula una serie de interrogantes en torno a la CTr y la forma en la que se podría definir en contraste con la cooperación CSS y la CNS. Asimismo, surge la disyuntiva en la pertinencia de situar a la CTr como un modelo independiente, o en desarrollo paralelo a la CSS, o si debería insertarse en el interior de esta última.[21] El debate académico es amplio y complejo. Empero, necesario.

A fines de exponer el complejo entramado de esta modalidad, como punto de partida se presentan diversas definiciones de la CTr. Desde instituciones internacionales, documentos académicos, hasta la definición que dan de esta modalidad diversos países, se plantea relevante exponer varias construcciones conceptuales en la CTr, en el afán de construir o proponer una versión incluyente, es decir, que contenga elementos conceptuales de numerosos actores en la CID que participan en el marco de esta modalidad.

Para exponer en primera instancia alguna definición conceptual de la CTr, se recurre a la establecida por la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (ONUCSS) (2014a), la cual ve a la CTr como una modalidad en la que incurre, ya sea un donante tradicional o un organismo multilateral, para promover y fortalecer iniciativas de cooperación Sur-Sur a través de otorgar financiamiento, entrenamiento, sistemas tecnológicos y de administración, entre otros aspectos.

[21] Un ejemplo de ello es el abordaje conceptual que hace la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) de la CTr. En el reconocimiento que la CSS también carece de una definición globalmente aceptada, coloca a la CTr como una modalidad en la dimensión técnica de la CSS (SEGIB, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La definición de la OCDE (2015) sobre la CTr[22] hace énfasis en la conjunción de lo *mejor* de los distintos actores involucrados – *proveedores de cooperación internacional, socios de la CSS y organismos internacionales* – en un esquema compartido para transferir conocimiento e implementar proyectos para coadyuvar al objetivo común de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo.

De la academia y centros de estudio estratégicos o *Think Tanks,* resulta imprescindible recuperar algunas definiciones. Julia Langendorf (2012) en su capítulo *Triangular Cooperation as a Complementary Strategy for Development* en *Triangular Cooperation: a guideline for working in practice*, define a la CTr alineada con otra definición del CAD cimentada en el Diálogo Político de la OCDE en México en el año 2009: "la cooperación triangular es una alianza/*partenariado* entre donantes del CAD y proveedores de cooperación Sur-Sur para implementar proyectos de cooperación al desarrollo en *países beneficiarios* (Langendorf, 2012: 26)". Si bien, la inserción de una cita alineada con la postura del CAD podría resultar reincidente y carente de aportación académica, es crucial rescatar dos argumentos expuestos por Langendorf en este texto. Primeramente, la denominación de países emergentes como *proveedores de CSS* en contraposición al término *nuevos donantes*, en el sentido que estos mismos países han entablado acciones de cooperación desde hace ya varios años y su inclusión y reconocimiento en estas dinámicas no debería distinguirse como un fenómeno reciente (Langendorf, 2012).[23] En segundo término, la contribución de Langendorf (2012)[24] en este capítulo es

[22] El portal del CAD de la OCDE destaca la presencia de otros términos que fungen como sinónimos de la CTr. La Cooperación Trilateral y la Cooperación Tripartita son términos diseminados en la literatura acerca de este objeto de estudio y que para efectos de este texto podrán ser utilizados a manera de sinónimo de la CTr. Un análisis geométrico-lingüístico de la definición de la CTr, y sus implicaciones conceptuales se elabora en párrafos posteriores.

[23] Cabría añadir al argumento presentado las problemáticas terminológicas y las posibles repercusiones políticas de adoptar una postura integral de *donante*, toda vez que los mismos países emergentes continúan enfrentando retos de desarrollo a nivel interno y asumirse en la condición de *donantes* podría minar su estatus de receptor o beneficiario. Por otro lado, el debate en cuanto a la distinción de *donante* en función a la adhesión al CAD (adquiriendo una vez la categoría de *graduado* y por lo tanto *donante neto* de CID) o el reconocimiento de *donante* a los oferentes de CSS.

[24] No se trata de una postura única. Existen distintos autores y publicaciones que presentan el mismo argumento (Gómez Galán *et.al*, Ashoff etc.). Para efectos de reducir la reiteración de planteamientos similares, se expone el disertado por Langendorf.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

postular a la CTr como un modelo único que complementa y edifica un puente entre la CSS y la CNS.

Gómez Galán *et. al* (2011) de la fundación CIDEAL conducen una disertación por demás interesante acerca de la CTr en *Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular*. En esta obra se incorpora al análisis la concepción plasmada por los autores acerca de la CTr, la cual definen como una "relación de *partenariado* entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un País de Renta Media (PRM), que actuará igualmente como socio oferente de cooperación, y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo" (Gómez Galán *et. al*, 2011:p.13).

Los autores suponen que una de las mayores aportaciones de la CTr se genera a partir de las ventajas comparativas, el valor añadido y la complementariedad entre los actores, en pos de la consolidación de un sistema de CID más incluyente y en oposición con la asunción de que esta modalidad pudiera reducir *costos de transacción*. Además, consideran que el método principal de la CTr, simplificando otras acepciones más amplias, se define por la acción en conjunto de dos actores en beneficio de un tercero (Gómez Galán *et. al*, 2011).

Reiterando la complejidad terminológica y la divergencia conceptual de la CTr, el artículo de Ayala (2012) en *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, coadyuva a visibilizar otro componente de la CTr al exponer que esta modalidad de cooperación se constriñe a traspasar conocimientos y pericias técnicas y experiencias exitosas previamente desarrolladas en un país de desarrollo intermedio , hacia un país de menor desarrollo relativo por conducto de la cooperación técnica y científica (CTYC), proceso en el cual se buscará reforzar las capacidades institucionales y los recursos humanos de este último país. Dicha cooperación será posible a partir de la participación en términos de financiamiento de un tercer país con un mayor grado de desarrollo o de un organismo internacional.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

A continuación se presentarán las diversas definiciones de CTr en los países caso de estudio.

Cuadro 1. Definiciones de CTr en México, Bolivia y Alemania.

Definición de cooperación triangular en países caso de estudio	
México	"modalidad de cooperación en asociación con una fuente tradicional bilateral o multilateral, para concurrir, conjuntamente, en acciones en favor de una tercera nación demandante, de menor o similar desarrollo relativo" (Diario Oficial de la Federación, 2011; AMEXCID, 2014).
Bolivia	"una modalidad de cooperación internacional donde intervienen en la transferencia de conocimientos, un financiador externo, un cooperante (recursos y capacidades del oferente) y un beneficiario" (Ministerio de Planificación al Desarrollo, 2012:146).
Alemania	"Las cooperaciones triangulares son proyectos de cooperación planificados, financiados y ejecutados conjuntamente por un donante del CAD establecido – es decir, un país industrializado que es miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) –, un país emergente que puede actuar como segundo socio cooperante o país beneficiario, y un tercer país receptor en calidad de beneficiario" (GIZ, 2015).

Elaboración propia.

Es posible ir vislumbrando las convergencias y divergencias existentes entre distintas definiciones de CTr. Asimismo salen a la luz expresiones que aluden a un mismo concepto y que sin embargo podrán albergar connotaciones excluyentes o controversiales. Términos como *socio oferente, nuevo donante, proveedor de CSS,*

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

PRM, entre otros, habrán de ser expuestos y analizados en párrafos siguientes para afianzar una mayor comprensión de la temática abordada.

Como se ha venido planteando, existe una plétora de denominaciones que se tiene de los actores institucionales operando en iniciativas triangulares. El debate conceptual está centrado en la definición del papel que desempeñan los países del Sur, mientras que la labor de los países del Norte global es menos propensa a incurrir en divergencias terminológicas. El objetivo de este apartado es discutir y analizar las definiciones conceptuales en torno a los actores participantes en la CTr a partir de las actividades que realizan en esta modalidad.

Los países del Norte global que han coadyuvado a configurar la estructura de la CID a nivel global han aprovechado este medio para construir un marco conceptual de los actores participantes. Puesto que históricamente estos países fueron pioneros en articular la cooperación al desarrollo como instrumento para reducir las brechas entre los más avanzados y los menos avanzados, en la actualidad son considerados *donantes tradicionales.* El papel de los *donantes tradicionales* se enmarca en un espíritu de benevolencia, solidaridad y obligación moral particularmente con aquellos países víctimas del colonialismo, en aras de fomentar una reconciliación histórica (Piefer y Knodt, 2012).

La irrupción en la escena internacional de países no miembros del CAD que impulsaban un reconocimiento de su papel como donantes, vino a reconfigurar la arquitectura de la CID y a cuestionar los lineamientos establecidos bajo los cuales operaba la misma. A partir de este momento, el debate conceptual actoral es fuertemente nutrido por la proliferación de términos que vienen a acuñar el papel de estos países en esquemas de CID.

Eventualmente, países en desarrollo de manera gradual se insertaron en las dinámicas de CID como oferentes. Este incipiente fenómeno llevo a estudiar y a sistematizar la serie de características presentes en estos actores. Si bien, en la literatura especializada generalmente se encuentra el término *donante emergente* para denominar a los países en desarrollo que ofrecen CID (Hirst, 2010; Piefer y

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Knodt, 2012), esta tipología ha incorporado nuevos conceptos que se presentan en párrafos posteriores.[25]

A continuación se esbozan una serie de características presentes en los *donantes emergentes*. Por un lado se catalogan como PRM. Acorde a la lista de receptores de AOD de la OCDE, los PRM se dividen en dos rubros: Países de Renta Media Alta (PRMA) y Países de Renta Media Baja (PRMB), con un PIB per cápita entre 4,126 – 12,745 dólares y entre 1,046 y 4,125 dólares respectivamente, tomando 2013 como año base y válido para reportar flujos de AOD para los años 2014,2015 y 2016 (OCDE, 2014).[26] Respecto a este aspecto, Mónica Hirst (2010) manifiesta que tal catalogación puede resultar engañosa y dañina, puesto que los PRM evidencian una variedad de situaciones y realidades, contrario a la asunción homogénea que supone acerca de los países en esta categoría. Añade que cierta oposición puede derivarse de los PRMB en tanto tal denominación pueda incidir en su papel de receptores, específicamente en la disminución de flujos.

Otro argumento en este sentido es que la medición del grado de desarrollo de los países, según indicadores económicos como el PIB per cápita, resulta una variable burda, que no representa la heterogeneidad en el interior de la categoría de PRM, así como falla en denotar el cambiante abanico de capacidades nacionales y necesidades en cada uno de estos países (Pérez-Caldentey, Titelman y Vera, 2011). Siguiendo esta lógica, es posible identificar en la lista de receptores de AOD del CAD que los *donantes emergentes* pueden encontrarse tanto en la categoría de PRMA como PRMB. Por ejemplo, India, Indonesia y Egipto pertenecen al rubro de PRMB y son actores que participan en acciones de CSS. Por otro lado, China, México y Brasil han consolidado un papel relevante en iniciativas de CSS y entran en la categoría de PRMA.

[25] El término en inglés que es utilizado por Piefer y Knodt es *new cooperation providers*.

[26] Siguiendo esta metodología, México pertenece al rubro de PRMA, mientras que Bolivia se encasilla en los PRMB (OCDE, 2014). No se registra una variación de estos países en relación con el lugar que ocuparon en la lista de AOD anterior (OCDE y OMC, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Según lo dispuesto en el análisis anterior, se puede concluir que la denominación PRM por sí misma no contribuye a identificar comportamientos generalizados de actores estatales en la CID. Por lo tanto, es necesario profundizar el análisis e incorporar otras definiciones que se adapten a la conducta que han emprendido los *donantes emergentes* en el concierto internacional.

Dentro de la categoría de PRM, incorporar la variable de *países duales* o *donantes emergentes* contribuye a filtrar y distinguir entre los PRM que son únicamente receptores de CID, y los países que, además de ser sujetos a recibir flujos de cooperación, ejecutan acciones de desarrollo internacional por medio de la CSS. Empero, un reto derivado de la mayor participación de *países duales* en acciones de cooperación horizontal puede suponer una reducción en la cooperación que reciben, circunstancia que no siempre están dispuestos a asumir (Hirst, 2010).

No obstante lo anterior, el término conciliador que goza de un desarrollo teórico-conceptual de mayor rigor es el de *cooperantes del Sur,* mismo que se expone en párrafos siguientes.

La evolución del sistema internacional ha dado paso al surgimiento de nuevos procesos; coyunturas que fortalecen a nuevos actores para participar en la reconfiguración de la arquitectura de la CID. Bracho Carpizo y García-López Loaeza (2011) hablan de los *cooperantes del Sur*, países que ostentan una posición híbrida en los roles tradicionales de la CID: son, al mismo tiempo, donantes y receptores. Esta dualidad los dota de características únicas como actores de cooperación internacional para el desarrollo; les genera responsabilidades que exhortan a una participación más activa. Sin embargo, el papel de los cooperantes del Sur había carecido de un reconocimiento institucional, sobretodo de parte de la OCDE, que les permitiera impulsar una agenda en común, tomando en cuenta sus capacidades, objetivos e intereses. Empero, paulatinamente esta situación ha tomado otros rumbos.[27] Resulta pertinente realizar un análisis perspicaz sobre el

[27] Más adelante se desarrolla un análisis acerca de cómo el reconocimiento institucional de los cooperantes del Sur en el seno de la OCDE se ha ido transformando.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

papel de estos actores en la CID, pues a pesar de su paulatino posicionamiento en el tema, el proceso de su reconocimiento como tales ha sido objeto de debate.

En la década de los noventa ya se vislumbraba un cambio de paradigma en materia de cooperación internacional que, si bien no aparentaba transformaciones estructurales, incorporaba en la agenda la tendencia general de países que pretendían adoptar una nueva postura y nuevos compromisos frente al sistema internacional de ayuda en la época, el cual "era altamente cuestionado y mostraba signos de agotamiento como instrumento de fomento al desarrollo" (Soria, 2008:37). Distintos países en desarrollo, algunos tradicionalmente receptores de AOD, se distinguieron por incorporar en su política exterior la instrumentación de programas de cooperación con otros países con el objetivo de impulsar esquemas de desarrollo, procurando elevar la calidad de vida de los receptores (Pérez y Sierra, 2011).

En el intento de forjar una comprensión más amplia sobre las cualidades y características de estos "nuevos actores" se recuperan las ideas de distintos autores en torno a la clasificación de los países Cooperantes del Sur. En un artículo reproducido en la Revista Mexicana de Política Exterior, Alfredo Pérez Bravo e Iván Pérez Sierra (2011) argumentan que algunas características de los programas de cooperación instrumentados por esta nueva generación de donantes podrían caer en las siguientes vertientes: vecindad geográfica, afinidad cultural y proyección política. Asimismo rescatan la idea de que potencialmente se empleaba la cooperación técnica con el fin de compartir conocimientos y experiencias en la implementación de tales intervenciones.

Por su parte Gerardo Bracho Carpizo y Agustín García López Loaeza (2011), al hablar de las modalidades tradicionales de CID (CNS y CSS) y sus repercusiones en los cooperantes del Sur, coinciden en que estos "ya no encajan fácilmente en estas dos modalidades de colaboración" (Bracho y García, 2011: 71). Argumentan que, al convertirse en donadores "de facto" sin antes formar parte del CAD, desafía la lógica de cooperación Norte-Sur. En este sentido, los cooperantes del Sur pesan cada vez más en la oferta de CID sin perder su condición de receptor,

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

al no haberse graduado como países desarrollados y permaneciendo en el Sur global (Bracho, 2014).

De igual manera, su encasillamiento en la cooperación Sur-Sur queda en tela de juicio. Al constatarse las asimetrías entre distintos países del Sur en estos esquemas de cooperación, no se puede hablar de una interacción entre las partes que esté basada en la igualdad (Pérez y Sierra, 2011).

Esta sección permitió abordar la complejidad existente en el argot académico y político al que son sujetos este tipo de países en la arquitectura de CID. Cabe refrendar que para efectos de este trabajo, el término *cooperantes del Sur* posee un desarrollo teórico-conceptual que ofrece una radiografía más completa de los países en cuestión. Sin embargo, estos párrafos se han limitado a ilustrar el debate conceptual y el papel de los *cooperantes del Sur* en un espacio amplio como lo es la arquitectura de la CID. Es momento de señalar la inserción de los *cooperantes del Sur* en las dinámicas de CTr y nuevamente encarar el reto conceptual derivado de la posición que ostentan en esquemas triangulares.

En el contexto de la CSS y la CTr, los *países pivote* son aquellos países en desarrollo con una rica experiencia y con capacidades fortalecidas para fomentar la CSS, que desempeñan un papel fundamental en catalizar procesos de CTYC en terceros países (ONUCSS, 2014b). Yamashiro (2009) argumenta que son dos las contribuciones de *países pivote* a la efectividad de la CTr:

1. Poseen experiencias que se adaptan de una mejor manera a las necesidades de los *países beneficiarios.*[28]
2. Son capaces de ofrecer servicios de consultoría y tecnología a menor costo.

La primera contribución refiere a las circunstancias adversas o barreras de desarrollo - que enfrentan o enfrentaron - los *países pivote* en un contexto socioeconómico, geográfico y lingüístico-cultural similares a las de los *países beneficiarios*. Por lo tanto, los procesos que instrumentaron los *países pivote* para

[28] El término países beneficiarios será explicitado con mayor detalle en párrafos posteriores.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

reducir o mitigar esa barrera al desarrollo, constituyen herramientas de *expertise* valiosas que a través de la CSS o CTr han de ser exportadas al tercer países en pos de fortalecer sus capacidades institucionales (Yamashiro, 2009). La segunda contribución se mide en términos de costo-beneficio, toda vez que los servicios prestados por expertos y el costo de las tecnologías de los *países pivote* hacia el *país beneficiario* son considerablemente menores a los que pudieran otorgar los *donantes tradicionales* (Yamashiro, 2009).

En efecto, el término *país pivote* posee un reconocimiento institucional; surge en 1995 a partir de una recomendación aprobada por el Comité de Alto Nivel sobre CTPD de la ONU (ONUCSS, 2014b).Del mismo modo, el concepto *países ancla* puede ser encontrado en la literatura especializada con gran frecuencia, en alusión a los países que, por su desarrollo económico e influencia política en sus respectivas regiones, ejercen un liderazgo en la configuración de las relaciones internacionales (BMZ, 2015).[29] El DIE reconoce que, si bien estos países carecen de características definitorias para consolidar un grupo homogéneo, pueden presentar las siguientes cualidades: son miembros del G20, poseen o buscan un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, gradualmente adquieren una relevancia militar en el escenario global, son *cooperantes del Sur* y ejercen un liderazgo en el Sur global en cuanto a negociaciones internacionales (Schölvin, 2014).

Durante gran parte del siglo XX las acciones de desarrollo internacional incorporaron la dicotomía *donante-beneficiario* en la retórica oficial. Esta narrativa aparenta declarar ciertas estructuras verticales en las dinámicas de CID, toda vez que la asignación de funciones constriñe el papel de los llamados *países beneficiarios* a ser espectadores en sus procesos de desarrollo impulsados por los *países donantes.* Es decir, en esta retórica, la configuración de las iniciativas

[29] La cooperación alemana adopta el concepto de *Ankerländer*, o países ancla, así como *Schwellenländer*, o países emergentes, considerando en este sentido a países como China, India, Indonesia, Pakistán, Tailandia, Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Brasil, México y Turquía como socios estratégicos e la consecución de objetivos de interés global (BMZ, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

desarrollistas otorga un papel preponderante a los *donantes*, mientras que los *beneficiarios* carecen de una participación activa y efectiva en su propio desarrollo.

La dicotomía *donante-receptor/beneficiario* sufriría una transición conceptual, estimulada por la Agenda de la Efectividad al Desarrollo. Esta nueva ruta se inauguró con la Declaración de Roma sobre Armonización en 2003, la cual marcaría el inicio de una agenda internacional caracterizada por la suscripción de compromisos para realzar la eficacia al desarrollo.[30]

El cambio de paradigma viene dado por la variación terminológica de *países beneficiarios* a *países socio*. El Consenso de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo (2002) planteaba aún la dicotomía *países donantes/países receptores* aludiendo al debate conceptual anteriormente expuesto y las consecuencias en términos de poder en iniciativas de desarrollo (CEPAL, 2002). Sin embargo, la Declaración de Roma sobre Armonización tiene a bien esclarecer la reconfiguración relacional entre los diversos actores estatales del desarrollo. El surgimiento del concepto de *países socios* evoca a la consolidación de alianzas estratégicas con los *países donantes*, así como a un papel diferenciado con mayor impacto y relevancia.[31]

El reconocimiento institucional de los *países socio* como actores de desarrollo y no solo como objetos de las acciones de desarrollo, como bien lo plantea la Declaración de Roma sobre Armonización, otorga responsabilidades a estos países para adoptar reformas en sus sistemas nacionales y gradualmente incorporar los principios consensuados a nivel internacional. La Agenda de la

---

[30] Hasta la fecha se han realizado los siguientes Foros de Alto Nivel sobre Eficacia al Desarrollo: Declaración de Roma sobre Armonización (2003), La Declaración de París (2005), El programa de Acción de Accra (2008), El Foro de Alto Nivel en Pusán (2011) y la Primera Reunión de Alto Nivel sobre la Alianza Global al Desarrollo llevada a cabo en la ciudad de México (2014).

[31] El siguiente apartado de la Declaración de Roma sobre Armonización constata lo anterior al manifestar:

> *"Nosotros (la comunidad donante) conferimos gran importancia a los países socio a que asuman un mayor papel de liderazgo en la coordinación de ayuda al desarrollo y en asistir en la construcción de sus capacidades para hacerlo de esa manera. Los países socio por su parte, emprenderán las reformas necesarias para permitir una confianza progresiva de los países donantes en sus sistemas mientras adoptan los principios o estándares internacionales e instrumentan buenas prácticas"* (OCDE, 2015:p. 10). Traducción del texto original en inglés.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Efectividad al Desarrollo a partir de este momento refrendaría en cada uno de sus Foros de Alto Nivel la denominación de *países socios*, dando paso, al menos a nivel institucional, a una legitimación del papel de estos países para liderar sus procesos de desarrollo.

En CTr, los *países socio* desempeñan el papel más importante (Piefer y Knodt, 2012). De hecho, estas autoras emplean el término países *beneficiarios*. Piefer y Knodt (2012) coinciden que, con la inducción de los nuevos paradigmas de desarrollo que emergen en los años noventa y dos mil, la concepción del papel tradicional pasivo de los entonces *países beneficiarios* en la recepción de CID ha cambiado considerablemente, en parte a partir de la introducción de los principios de efectividad al desarrollo contenidos en la Declaración de París: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (OCDE, 2008). En este sentido, se pretende que los *países socios* participen activamente en las intervenciones de desarrollo en las que incurran con demás actores, al establecer sus prioridades, procurar compaginar los sistemas nacionales con los de los *donantes* e incidir conjuntamente en el ciclo del proyecto de CID, asumiendo responsabilidades compartidas.

Si bien, como se ha planteado en párrafos anteriores, el enfoque que predomina en el establecimiento de asociaciones para la ejecución de proyectos triangulares es en la conjunción de un *donante tradicional*, un país *cooperante Sur* y un *país socio*, las asociaciones al desarrollo en la CTr, expresan una variedad multiactoral. Gómez Galán *et. al.* (2011) desarrollan una serie de planteamientos político-operativos que pueden encontrarse en la práctica de la CTr. El modelo tradicional viene dado por la participación de una entidad que históricamente ha sido oferente de cooperación, ya sea un país miembro del CAD o una organización internacional que opera en conjunto con un *cooperante del Sur*, que asimismo funge como oferente de cooperación en favor de un tercer país con un menor grado de desarrollo. Siguiendo el paradigma conceptual actual, este tercer país será el *país socio.* En la práctica este modelo triangular representa una asociación Norte-Sur-Sur. Las ventajas de entablar una asociación Norte-Sur-Sur son las siguientes:

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

impulso a la CSS por medio de un *donante tradicional*, inyección de recursos externos para fortalecer las actividades de *cooperantes del Sur* , en la medida en que ellos aún no pueden destinar cuantiosos recursos a su CSS, la reducción de costos monetarios (Yamashiro, 2009) derivados de los servicios ofrecidos por *cooperantes del Sur* a los *países socio*, la reducción de costos de transacción,[32] la afinidad lingüístico-cultural , así como experiencias similares en materia de desarrollo entre los *cooperantes del Sur* y *países beneficiarios* (Ashoff, 2010), entre otros aspectos.

Otra modalidad de CTr que ha venido adquiriendo presencia e importancia, particularmente en países de la Unión Europea (UE), es la Norte-Norte-Sur (Gómez Galán *et.* al, 2011). La asociación de dos *donantes tradicionales* en favor de un tercer país con menor desarrollo relativo, es empero, una modalidad que no es del todo triangular. De hecho, Gómez Galán *et*. al (2011) la denominan "cooperación delegada" puesto que uno de los *donantes tradicionales* aportará el financiamiento de la intervención, mientras que el segundo donante operará el proyecto de desarrollo en conjunto con el *país socio.* Como se puede observar, la participación del *primer donante* se reduce a movilizar los recursos suponiendo una mayor actividad del *segundo donante* y el *país socio* en la ejecución del proyecto. De igual forma, la cooperación Norte-Norte-Sur, falla en robustecer la CSS y carece de elementos de horizontalidad, el intercambio de experiencias y pericias técnicas y, por su naturaleza, relega a los *cooperantes del Sur* (Gómez Galán *et.* al, 2011). Esta modalidad de cooperación es objeto de debate. Siguiendo los criterios teórico-conceptuales establecidos al inicio de este trabajo, la cooperación Norte-Norte-Sur debería quedar fuera de la CTr al no fungir como un puente entre la CNS y la CSS.

Por último, la tipología de la cooperación triangular en conjunción de tres países del Sur (Sur-Sur-Sur). A pesar de la evidente participación de tres países del Sur global en la definición de una cooperación Sur-Sur-Sur, las definiciones encontradas en la literatura especializada no llegan a un consenso. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) formula un postulado conceptual: la Cooperación

[32] En párrafos ulteriores se desagregará un análisis conceptual de acuerdo a la terminología de la CTr.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Sur-Sur Triangular. Esta modalidad surge a partir del intercambio de experiencias entre dos países en desarrollo, al que se suma un tercer actor, que en este caso puede ser un país en desarrollo, un país desarrollado o un organismo multilateral, aportando recursos financieros a la intervención (SEGIB, 2014). La repartición de labores es un componente importante en esta concepción de CTr. Se desagrega de la siguiente manera: país "receptor", primer oferente (principalmente contribuye con la cooperación técnica) y un segundo oferente (principalmente asume la totalidad, o una mayor proporción de los recursos financieros para la ejecución del proyecto (SEGIB, 2014). A pesar de lo que plantea este concepto, la justificación de la CTr recae en que todos los socios de la cooperación aportan diferenciadamente al proyecto, generando así un valor agregado. En el Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica en su edición 2015, se afirma que se ha gestado un marco conceptual de la Cooperación Sur-Sur-Triangular, hecho que ha afianzado el entendimiento regional acerca de las prácticas que se llevan a cabo en esta materia (SEGIB, 2015). De igual forma, este concepto adquiere un mayor grado de legitimidad y aceptación en el escenario iberoamericano al ser un término consensuado.

La definición de una cooperación Sur-Sur-Sur se manifiesta en la práctica de CTr de algunos países latinoamericanos. Es la misma SEGIB que recoge experiencias donde participan tres actores estatales del Sur global, empero, no desarrolla una definición concisa de la cooperación Sur-Sur-Sur, se limita a llamarla triangulación Sur-Sur-Sur (SEGIB, 2009).[33]

[33] A fin de esclarecer el concepto de la cooperación Sur-Sur-Sur, se toma como ejemplo la CTr instrumentada por Cuba y Venezuela en favor de Haití desde 2007. En materia de salud, Haití, Cuba y Venezuela acordaron construir diez Centros de Diagnóstico Integral en Haití, cada uno de estas instalaciones equipada con cuantiosos equipos tecnológicos (SEGIB, 2009). A partir de experiencias similares en CID entre Cuba y Venezuela, se optó por replicar el proyecto en favor de Haití. Resulta importante aquí, destacar la repartición de labores que cada uno de los oferentes asumió. Cuba, cuyas capacidades en el sector salud son fuertes, aportó las brigadas médicas; mientras que Venezuela fungió como la instancia financiadora, comprometiendo veinte millones de dólares a la ejecución del proyecto (SEGIB, 2009, p. 10). En este ejemplo se observan los métodos de operación y de repartición de labores que acuerdan las partes, cada una basada en las ventajas comparativas de cada país, y en complemento de los esfuerzos institucionales del país socio.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

En el ejemplo citado a pie de página se vislumbra una operación similar a la CTr tradicional, es decir, la cooperación Norte-Sur-Sur, o incluso siguiendo la lógica del concepto de Cooperación Sur-Sur Triangular de SEGIB, donde un actor sirve de primer oferente, toda vez que se encarga de los componentes técnicos del proyecto, un segundo actor es la instancia financiadora y el tercer *país socio* actúa en conjunto y resulta favorecido por la intervención. Únicamente reiterar, que se trata de una triada de países del Sur global, cuyos recursos etiquetados para CID son escasos si se comparan con aquellos que pudieran ser aportados por un *donante tradicional*.

En cuanto a su arquitectura conceptual, la CTr acoge una serie de términos clave que coadyuvan a entender su complejidad. Palabras como *complementariedad, costos de transacción, horizontalidad* son recurrentes en temas de CTr, lo que hace necesario comprender su significado y aplicación. El término *complementariedad* plantea dos posibles situaciones. En primer lugar, puede referir a la CID como un instrumento de apoyo a los esfuerzos nacionales por liderar sus propios procesos de desarrollo, en ningún momento, gestando una relación de dependencia (PROCID, 2014). En segundo lugar, la *complementariedad* en la usanza de la CTr como tal, implica unir los distintos conocimientos, capacidades institucionales y áreas de *expertise* de los actores en la CTr en pos de articularlos para dar solución a las problemáticas de desarrollo presentes (Gómez Galán *et*. al, 2011). En otras palabras, las ventajas comparativas de cada uno de los participantes en proyectos triangulares deben de cubrir las áreas de debilidad presentes en cada país, y juntas conformar un modelo único que mejor se adapte a la necesidad planteada.

Al respecto de la *horizontalidad*, esta se enmarca particularmente en la CSS, pretendiendo configurar asociaciones en reconocimiento del otro como un *socio* al desarrollo, que concurren en acciones de manera voluntaria y sin el establecimiento de condiciones que puedan afectar su autonomía (PROCID, 2014). Ante la crítica de la *verticalidad* imperante en esquemas de CNS, la CSS vino a dotar de elementos analíticos y conceptuales a la CID abogando por romper los paradigmas dominantes

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

en la dualidad Norte-Sur que perpetraban relaciones de hegemonía entre los actores (Sotillo, 2010).Un término con un grado de complejidad alto, empero, con gran presencia en las discusiones de CTr es el de *costos de transacción.* Salgado (2003) precisa que los *costos de transacción* son los factores en una transacción que dificultan la realización de un intercambio, o que impliquen costos mayores (Salgado, 2003). En este sentido la CTr puede reducir *costos de transacción* según lo disertado por Ashoff (2010); en iniciativas triangulares, el *cooperante del Sur* puede ofrecer sus servicios de consultoría y tecnologías a un menor precio que si lo hiciera el *donante* neto de cooperación.

Asimismo las afinidades lingüísticas y culturales facilitan la comunicación entre las partes, reduciendo así, los potenciales *costos de transacción* que puedan derivarse de una comunicación inefectiva. Por el contrario, la CTr puede elevar los costos de transacción en términos de coordinación operativa al traer a la mesa a tres actores, con sistemas de gestión distintos y con intereses diferenciados. En este sentido, la homologación o unificación de términos podría elevar los *costos de transacción.*

1.3 Balance crítico de la cooperación triangular.

A lo largo de este capítulo se introdujo la cooperación triangular como una modalidad que surge en el marco del debate de las tradiciones de CNS y CSS. Si bien, este instrumento de CID ha adquirido cada vez mayor importancia en la ejecución de proyectos al desarrollo. Uno de los factores que explican su recién impulso la proliferación de países emergentes han demandado la inyección de recursos a través de instrumentos innovadores como la CTr para financiar acciones al desarrollo (Gómez Galán *et.al,* 2011). Sin embargo, en la práctica la CTr aún queda al margen de la cooperación bilateral.

Tanto en la academia con en el campo práctico existen detractores y promotores de la CTr. Es por ello que, en pos de contribuir a un equilibrio argumentativo de la CTr, en este apartado se exponen distintas concepciones que por un lado apoyan y por otro desincentivan el uso de la CTr.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Se han enunciado en párrafos anteriores un cúmulo de motivos que sustentan la CTr; desde razonamientos teóricos hasta justificaciones prácticas. En primer lugar, la idea de cooperar en triángulo supone un equilibrio entre las partes, toda vez que la presencia de tres actores con distintos grados de desarrollo, fortaleza política, e intereses coadyuva a mermar situaciones asimétricas de poder. En esta lógica, la inclusión de un tercer actor puede generar un puente de entendimiento entre los otros dos en disputa. Ahí es donde el factor idiosincrático o de cercanía lingüístico-cultural y comprensión de circunstancias de desarrollo similares son herramientas fundamentales. En entrevista con el Dr. Stephan Klingebiel (2015) DIE, él comentaba también que una de las razones que han impulsado la CTr es el hecho que algunos "países no están confiando en los donantes tradicionales y su capacidad para construir esfuerzos",[34] en el sentido que los oferentes del Sur podrían generar esa confianza y establecer un canal de comunicación entre las partes. Asimismo, como se planteó en el apartado anterior, los *costos de transacción* se ven reducidos en el sentido que una mejor comunicación entre las partes facilita la gestión del proyecto y los costos financieros de sus componentes (consultorías, asesorías etc.) como tales decrecen al estar disponibles servicios de calidad de uno de los socios a menor costo (Ashoff, 2010. Desde la teoría de CTr, la separación de papeles, una mayor horizontalidad y las fortalezas complementarias de cada uno de los actores involucrados siguiendo un objetivo en común, proyecta a la CTr como un instrumento efectivo y eficiente en las acciones de desarrollo internacional. Por otro lado, existen perspectivas que contrarían las ventajas de la CTr y plantean una realidad más crítica de esta modalidad.

Desde la academia alemana, particularmente el DIE, existe una visión un tanto escéptica acerca de la CTr. La Dra. Imme Scholz, subdirectora del DIE, arguye que "el mayor interés en la cooperación triangular la tienen siempre las dos partes

[34] Entrevista con el Dr. Stephan Klingebiel, director del departamento Cooperación al Desarrollo Bilateral y Multilateral del Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn, Alemania, 11 de noviembre de 2015.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

que contribuyen finanzas y no la tercera parte que es la que recibe el apoyo".[35] Al analizar el papel de Alemania en la CTr, y trasladando esta idea a los demás donantes tradicionales ella menciona que el principal interés de estos actores en la CTr "es ejercer influencia sobre la política de cooperación y actividades de cooperación de los donantes emergentes".[36] Por otro lado, Scholz menciona que, en efecto, existe una competencia entre los donantes tradicionales y los países emergentes en el ámbito de CID. Asimismo ella plantea que "la cooperación triangular es más intensiva, genera más costos de transacción, y la bilateral ya es muy fuerte en costos de transacción y el riesgo para el que recibe es tener menos influencia que en la relación bilateral".[37] Aquí se revela un debate muy interesante que no ha sido resuelto, y que a la vez contiene matices. Los promotores de a CTr arguyen que, en todo caso, esta modalidad disminuye los *costos de transacción* por los motivos anteriormente mencionados. Mientras que los detractores de la CTr argumentan que en este ámbito se presenta todo lo contrario. Al involucrar a cada vez mayores actores, la coordinación institucional se vuelve cada vez más compleja, hecho que amplifica los *costos de transacción.*

Además de lo expuesto en el párrafo anterior, Scholz hace énfasis en la idea que los países o donantes emergentes habían incurrido en CTr por dos motivos: 1) Para aprender de los donantes tradicionales la manera en la que estos ejecutaban su CID; y 2) Para conseguir recursos para financiar sus acciones de CTr. Sin embargo, ella hace hincapié en el hecho que esta dinámica ha cambiado de fondo. En primer lugar, en la actualidad los donantes emergentes han adquirido experiencia en la ejecución de la CID, y han decidido alejarse de las prácticas de los donantes tradicionales para formar una propia. En segundo lugar, el déficit presupuestario para llevar a cabo acciones de CID ya no es un impedimento sustancial.[38] De igual forma, el Dr. Thomas Fues, director de capacitación y organizador del curso *Managing Global Governance* en el DIE se muestra crítico

[35] Entrevista con la Dra. Imme Scholz, subdirectora del Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn, Alemania, 13 de noviembre de 2015.
[36] Entrevista con la Dra. Imme Scholz, previamente citada.
[37] Entrevista con la Dra. Imme Scholz, previamente citada.
[38] Entrevista a la Dra. Imme Scholz, previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ante la CTr. Fues comenta que el problema es “en qué medida el país beneficiario determina las reglas de participación[…] el enfoque sectorial y que ellos guíen a los socios proveedores a un acuerdo óptimo”.[39] Asimismo, refiere que uno de los puntos críticos en la CTr es que es muy complicado que los países beneficiarios asuman un rol de liderazgo en la implementación del proyecto triangular, debido a que por lo general se trata de un país de bajos ingresos lo que limita sus capacidades. En este sentido Fues declara que en la CTr “la implementación es clave”.[40]

El propósito de este apartado ha sido atizar el debate en torno a la CTr con sus matices. Ambas posturas muestran argumentos válidos acerca de la funcionalidad de la CTr. Uno de los mayores riesgos en la CTr viene a la hora de ejecutar los proyectos de desarrollo, como ha sido expuesto, en parte por la dificultad de coordinar y a alinear a los distintos actores en una misma dinámica para el cumplimiento de objetivos comunes. La CTr presenta al igual que las demás modalidades de CID dificultades en trasladar el diálogo político a la práctica y gestión de la cooperación. La conciliación de los objetivos políticos de los actores involucrados en estos esquemas enfrenta diversas barreras a la hora de operar los proyectos de desarrollo. Algunos factores que reflejan estas circunstancias, como se planteó anteriormente, son costos de transacción elevados en la coordinación interinstitucional, comunicación por canales no oficiales, falta de horizontalidad política y estratégica en la ejecución y de manera general la desconfianza entre las partes.

Consciente de esta problemática, la cooperación alemana al desarrollo, por conducto de su agencia implementadora, la empresa GIZ ha diseñado una metodología para la ejecución de sus proyectos al desarrollo: *Capacity Works.* Dicha herramienta metodológica consta de diversos factores de éxito que deben ser considerados en la formulación, planeación y ejecución de las acciones de desarrollo. La construcción de *Capacity Works* está basada en experiencias prácticas de la cooperación alemana al desarrollo y busca sobre todo dotar de las

[39] Entrevista a Dr. Thomas Fues, director de capacitación y organizador del curso *Managing Global Governance* de Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn, Alemania, 12 de noviembre de 2015.
[40] Entrevista al Dr. Thomas Fues, previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

estructuras y mecanismos clave para realzar la efectividad de la CID. En ese espíritu por identificar o diseñar soluciones ante las problemáticas de ejecución al interior de proyectos triangulares que merman la efectividad de la CID, la presente investigación estudia el instrumento de gestión de las cooperaciones *Capacity Works*.

Con el propósito de analizar el alcance de esta herramienta y sus impactos en la ejecución de la CID, en el siguiente apartado se expondrá de manera general los componentes de *Capacity Works*, y, para efectos de esta investigación, se ahondará únicamente en uno de ellos, pieza clave en la operación de la CTr: la estructura de conducción. Posteriormente en el tercer capítulo se empleará esta metodología para estudiar un caso práctico en concreto derivado de la CTr entre México, Bolivia y Alemania.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

CAPÍTULO 2.- LA CONDUCCIÓN DE PROYECTOS TRIANGULARES DESDE LA METODOLOGÍA CAPACITY WORKS.

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo escudriñar la metodología de análisis aplicada al caso de estudio. La metodología *Capacity Works* ha sido diseñada por la cooperación alemana al desarrollo por conducto de su instancia técnica implementadora *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) *GmbH*, y sirve como modelo que orienta las acciones de cooperación al desarrollo de este país. Previo a entrar al análisis y explicación de *Capacity Works*, así como de su factor de éxito "estructura de conducción", se desarrolla una propuesta conceptual acerca de las posibles situaciones que se presentan en la gestión de proyectos triangulares. La presencia de tres actores bajo un mismo esquema de cooperación al desarrollo plantea distintas problemáticas de coordinación política y operativa que inciden directamente en la ejecución del proyecto. En este contexto, se desarrolla una tipología de distintos casos en la cooperación triangular que ejemplifican la problemática de la coordinación política o gobernanza de proyectos triangulares. Esto da paso a postular el factor de éxito "estructura de conducción" de la metodología *Capacity Works* como una herramienta de gobernanza que contribuye a mitigar las dificultades que se presentan al momento de entablar comunicación, coordinación y ejecución del proyecto, entre los actores que conforman el entramado institucional en esta iniciativa. Posteriormente, en aras de fortalecer el entendimiento del aparato metodológico empleado en esta investigación, se ofrece un debate acerca de los conceptos que nutren *Capacity Works* y la "estructura de conducción". En esta misma línea se aborda después la conducción de proyectos triangulares y sus distintos componentes para dar paso a exponer brevemente la gobernanza procedimental al interior de este tipo de iniciativas al desarrollo. En última instancia se detalla el procedimiento de conclusión de proyectos triangulares y se presentan las reflexiones de este capítulo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

2.1 Análisis geométrico del "triángulo" y sus implicaciones en la cooperación triangular: una propuesta conceptual.

En el primer capítulo de esta investigación se optó por ofrecer un balance crítico de la CTr como esquema de la CID. En el balance crítico se presentaron tanto las ventajas que alientan entablar acciones de CTr, como las desventajas que inhiben su adopción. Muchas de las críticas argumentadas contra este instrumento de la CID aluden a su falta de horizontalidad política y la superposición de las agendas de los actores más poderosos en detrimento del país con menor capacidad de influencia. En este ámbito las aportaciones de Scholz (2015)[41] y los apuntes de Fues (2015)[42] plasmaron una visión muy crítica e incluso negativa de la CTr. Recapitulando, Scholz (2015) enfatizó en la idea que la CTr obedece primordialmente a los intereses y agendas de los dos países oferentes de la cooperación, tras lo cual queda limitado el campo de acción del país socio o receptor de la cooperación. De igual manera, se arguyó que los costos de transacción en CTr superan incluso aquellos propios de la cooperación bilateral, al incluir una gama extensa de actores en el entramado institucional que necesitan coordinarse. Ya mencionaba Fues (2015) que, si bien la teoría en la CTr plantea bondades y ventajas, el problema real de esta modalidad viene a la hora de la implementación, reiterando la complejidad en la coordinación interinstitucional presente en estos proyectos.

Una vez expuesto lo anterior, se procede a desarrollar una propuesta conceptual acerca de las distintas circunstancias que se consideran factibles que se presenten en la CTr. Para ello, se hará uso de las distintas manifestaciones del triángulo, la figura geométrica que da sustento teórico a esta modalidad de cooperación. En proyectos triangulares se pueden presentar las siguientes situaciones:

- Cooperación de triángulo equilátero.
- Cooperación de triángulo isósceles.

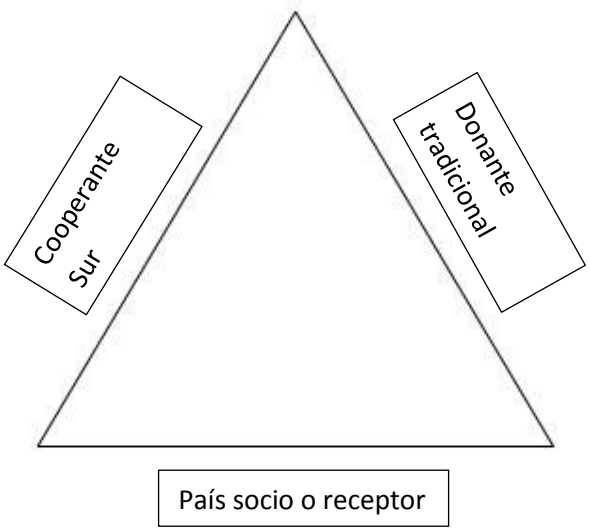
[41] Entrevista con la Dra. Imme Scholz, previamente citada.
[42] Entrevista con el Dr. Thomas Fues, previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

- Cooperación de triángulo isósceles rectángulo.
- Cooperación de triángulo escaleno.[43]

Cooperación de triángulo equilátero: de acuerdo a la definición de la Real Academia Española (RAE) (RAE, 2016), un triángulo equilátero es aquella figura geométrica que ostenta tres lados iguales. De acuerdo a esta propuesta teórico-conceptual, los países estarán representados por cada uno de los lados del triángulo. Siguiendo esta lógica, en la ejecución de la CTr cada lado representa: la comunicación del país con sus contrapartes, el logro de resultados según la división de labores y la apropiación del proyecto. La cooperación de triángulo equilátero denota el perfecto balance en la implementación del proyecto triangular, toda vez que los países involucrados en la interacción se comunican de manera adecuada con sus contrapartes, realizan eficaz y eficientemente las actividades de las que son responsables (en este sentido contribuyendo a que los demás actores sigan desarrollando sus labores sin retrasos) y mantienen un compromiso político y apropiación del proyecto que se refleja en los impactos del mismo.

Figura 1. Cooperación de triángulo equilátero.



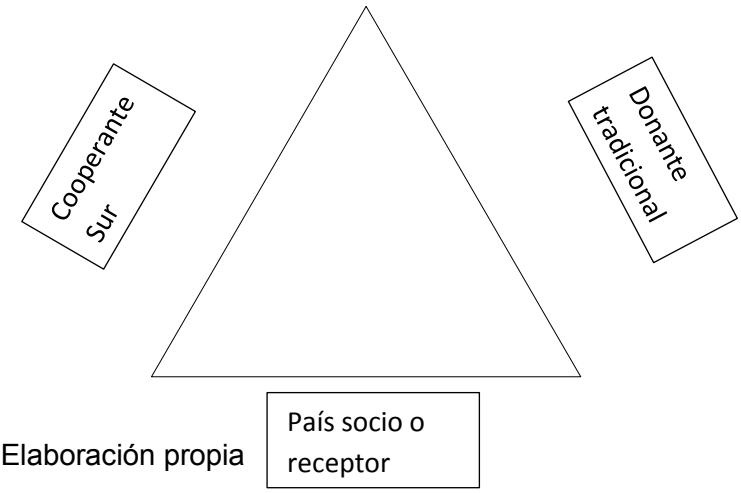
[43] Se reconoce que esta es meramente una propuesta teórico-conceptual. Para lograr una mayor validez académica, tendrá que sustentarse en el futuro de ejemplos empíricos que se adapten a la tipología disertada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Elaboración propia con imagen rescatada de http://es.static.z-dn.net/files/df2/5daf9f9fcf2c229871e1e1bd20ec66fa.jpg.

Cooperación de triángulo isósceles: al igual que la definición de este tipo de triángulo, esta manifestación de la CTr se caracteriza por plasmar una situación donde dos de los actores del *partenariado* asumen un protagonismo equivalente y sumamente mayor al del tercer actor en cuestión. De esta manera, existe comunicación efectiva entre dos de los actores preponderantes, desarrollan sus actividades en estrecha colaboración y mantienen un compromiso político similar. En cambio, el tercer actor se ve rebasado por las demandas operativas del proyecto, mantiene canales de comunicación deficientes con los demás socios y es sujeto de presiones e imposición de las agendas de los mismos. La cooperación de triángulo isósceles en este caso muestra dos líneas con una mayor extensión a la línea restante. Este ejemplo puede ser mejor representado por argumentos contrarios a la instrumentación de CTr, donde, como lo planteó Scholz,[44] el mayor interés de triangular está en los socios donantes, los cuales negocian por separado e imponen sus métodos y agendas políticas al tercer país. Este último actor se ve rebasado por las demandas de los demás y asimismo presenta una apropiación marginal del proyecto.

Figura 2. Cooperación de triángulo isósceles.



Elaboración propia

[44] Entrevista con la Dra. Imme Scholz, previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

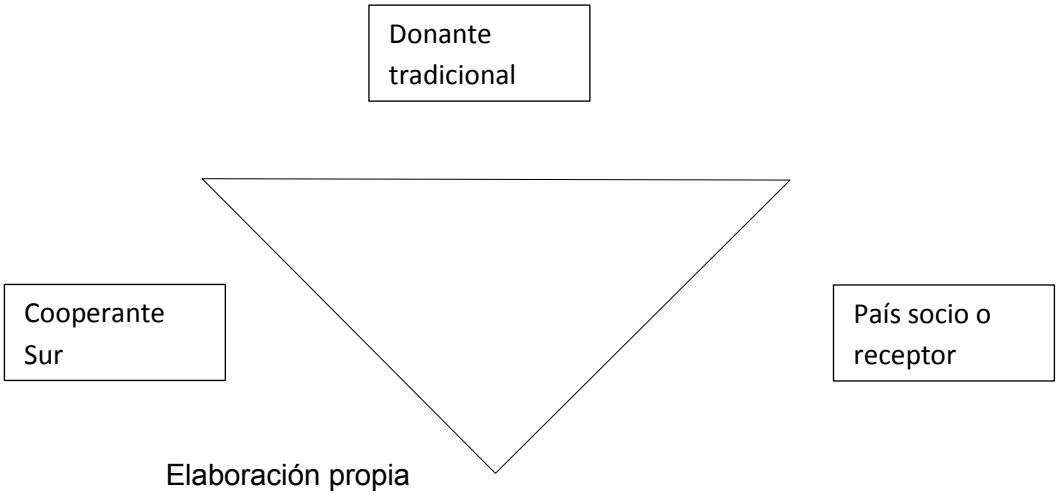
Cooperación de triángulo isósceles rectángulo: esta forma triangular también alude a otro tipo de situación. La característica de este polígono es la existencia de un ángulo de 90° y los demás de 45° por consiguiente los catetos tendrán la misma extensión, mientras que la hipotenusa constituirá el lado más largo. Si bien, la cooperación de triángulo isósceles exhibe la circunstancia en que dos de los actores se encuentran en igualdad de condiciones y entran en una dinámica excluyente del tercer país, la cooperación de triángulo isósceles rectángulo postula la posibilidad que exista un solo actor preponderante en la triangulación quedando en rezago en la implementación los otros dos socios. En esta triangulación, se traza una línea mayor simbolizada por el actor preponderante cuya comunicación, papel de coordinación y logro de resultados es sumamente superior al par restante de actores, los cuales presentan un desempeño similar y por consiguiente líneas proporcionales en el triángulo. Para ilustrar este caso se toman dos coyunturas:[45] 1. La triangulación donde el país donante tradicional, por su experiencia en CID, poder, aportación financiera e intereses políticos etc. ostenta el papel dominante en la interacción. El cooperante Sur y el país receptor, por diversas cuestiones (inexperiencia, falta de capacidades, mínima apropiación), asumen un rol secundario en la cooperación. En cierta medida, el papel del donante tradicional debe ser visto como un área de oportunidad por los demás socios para aprender de las experiencias y metodologías de este, siempre y cuando exista horizontalidad estratégica y política en el diseño y ejecución del proyecto. De lo contrario el proyecto fracasará; 2. El proyecto de CTr en el que el país socio adopta un papel efectivo de coordinación interactoral e interinstitucional. Este país designa sus metas, pasos a seguir y necesidades de desarrollo. En pocas palabras, el país receptor se apropia del proyecto. Mientras que las entidades donantes responden a la demanda del país socio, se coordinan y apoyan el proceso de desarrollo planeado. En iniciativas triangulares, esta situación sería la predilecta. Empero, diversos obstáculos como las reducidas capacidades nacionales de países para

[45] Teóricamente se pudieran presentar tres: el país donante como actor preponderante; donante Sur como país preponderante y; país beneficiario como país preponderante.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

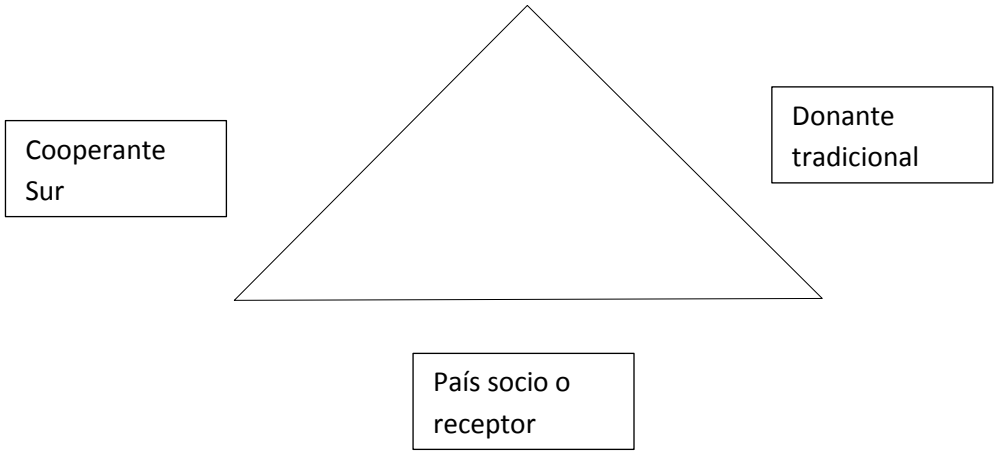
instrumentar el proyecto inhiben la mayor propagación de este triángulo. En este caso es más probable que el proyecto triangular tenga éxito.

Figura 3. Cooperación de triángulo isósceles rectángulo. Situación 1.



Elaboración propia

Figura 4. Cooperación de triángulo isósceles rectángulo. Situación 2.



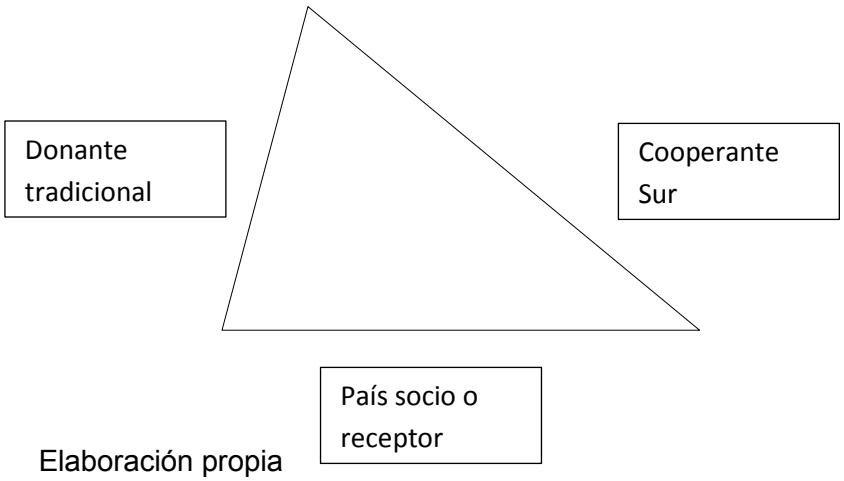
Elaboración propia

Cooperación de triángulo escaleno: siguiendo a la RAE (RAE, 2016), el triángulo escaleno presenta sus tres lados desiguales. Su misma definición ilustra la complejidad a manifestarse en la CTr. El desempeño de cada uno de los actores es desproporcional a su contraparte, hecho que evidencia la total descoordinación

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

institucional. El *partenariado* carece de una estructura de comunicación recíproca; es inefectiva y esconde los distintos intereses de los actores detrás de la cooperación. Asimismo las estructuras de conducción son deficientes y la coordinación interactoral no obedece las necesidades del proyecto.[46] Lo anterior repercute en la ejecución independiente de las actividades, puesto que , al no haber una coordinación ni comunicación efectiva, se pueden duplicar esfuerzos y la articulación de planes de trabajo preestablecidos son afectados por la falta de cumplimiento de actividades de la totalidad o parcialidad de los actores de la asociación al desarrollo. En esta propuesta conceptual, esta representación de CTr es motivo de constantes conflictos y obstáculos que afectan significativamente la consecución de los objetivos de la cooperación y por ende, condena al fracaso el proyecto de desarrollo. La posición que ocupa cada actor de la CTr puede variar.

Figura 5. Cooperación de triángulo escaleno.



Elaboración propia

La propuesta conceptual presentada en líneas anteriores detalla la complejidad de las situaciones potenciales en la modalidad de cooperación triangular. Cada una de los escenarios expuestos proyecta dificultades de gestión y coordinación que inciden directamente en el desarrollo y los impactos del

[46] En parte, la deficiencia de la estructura de conducción se refleja en la desarticulación entre las capacidades y ventajas comparativas de los socios en relación con las actividades que acordaron desempeñar, así como canales de comunicación limitados o ineficientes. Un punto importante es que los países socio hagan un ejercicio de autorreflexión y reconozcan fortalezas y debilidades en la ejecución del proyecto y las adapten adecuadamente en las actividades del mismo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

proyecto. Es en este contexto donde emerge la necesidad de adoptar mecanismos o metodologías para abordar las distintas problemáticas. A continuación se introduce la metodología de *Capacity Works* como instrumento de gestión al interior del ciclo de proyecto que contribuye a solventar los problemas de coordinación institucional en intervenciones al desarrollo.

2.2 *Capacity Works* y el factor de éxito estructura de conducción.

Al interior de la GIZ se ha elaborado una metodología para la ejecución de la cooperación: *Capacity Works*. Ella pretende dotar de herramientas o pautas de gestión tanto a personal de la GIZ como a sujetos externos (consultores, socios de la cooperación alemana etc.) para orientar los métodos y acciones en esquemas de cooperación. *Capacity Works* consta de cinco factores de éxito que han de ser considerados al analizar o ejecutar cualquier sistema de cooperación previsto, a decir: estrategia, cooperación, estructura de conducción, procesos y aprendizaje e innovación (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ], 2007). La definición de estos factores de éxito "no vienen tanto de la teoría, sino de un análisis empírico de muchos casos de cooperación exitosa" (Müller, 2015).[47] La conjunción de los elementos anteriores en sistemas de cooperación, de acuerdo a esta metodología, orienta la acción colaborativa de los actores involucrados hacia el logro de los propósitos, objetivos y resultados que sustentan el establecimiento de dicha asociación (GTZ, 2007).

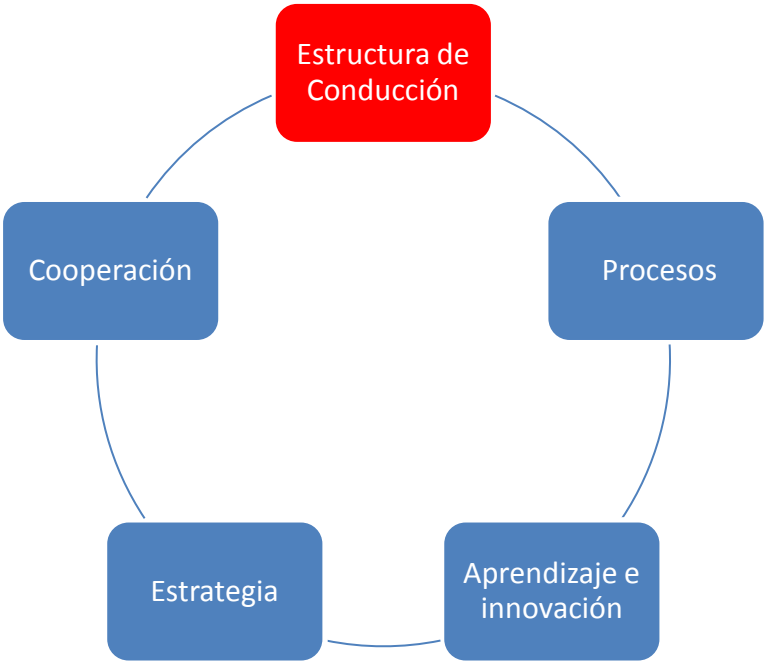
Si bien resulta esencial comprender a profundidad el alcance de cada uno de estos factores de éxito y su correspondencia y cualidades complementarias en alcance de acciones cooperativas exitosas, para efectos de esta investigación, en directa relación con el tema abordado se ahondará en el factor de "estructura de conducción". En aras de ofrecer una mayor comprensión de este concepto y su utilidad en los sistemas de cooperación triangulares, a continuación se ofrece una

[47] Entrevista con el Dr. Ulrich Müller, *Senior Advisor* en la GIZ, Eschborn, Alemania 5 de noviembre de 2015.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

descripción y análisis detallado de este factor de éxito en la metodología de *Capacity Works*.

Figura 6. Los cinco factores de éxito de *Capacity Works.*



Elaboración propia con base en GTZ, 2007

Los sistemas de cooperación se diseñan y establecen con propósitos específicos que atienden los intereses de las partes involucradas. Estos actores están inmersos en una lógica de interacción que conlleva mutuas responsabilidades, pero también sacrificios en aras de alcanzar el objetivo común que ha dado fruto al establecimiento del sistema de cooperación. No obstante, a pesar de que la existencia de un propósito compartido es el punto de partida que sustenta la interacción, la participación de distintos actores bajo una misma lógica genera divergencias que inhiben el desarrollo de una cooperación: intereses contrapuestos, metodologías de operación discordantes, la imposición de decisiones etc. Es posible, incluso, que al presentarse un *impasse* el actor con mayor fortaleza institucional y capacidad de influencia pretenda imponer condiciones y decisiones al otro en aras de desenvolver el nudo que ha ralentizado o paralizado el desarrollo de una acción. Ante la complejidad de estas situaciones

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

al interior de sistemas de cooperación y las afectaciones de los intereses de cualquiera de los actores, se plantea necesario otorgar un espacio para la negociación (GIZ, 2015a). En este rubro, la estructura de conducción es un instrumento de gestión que resulta apropiado.

Resulta una tarea ardua construir confianza en la contraparte cooperante. La asunción de cualquiera de las partes de que su propia autonomía está siendo transgredida o que incluso su participación en el sistema de cooperación está siendo restringida, genera desavenencias que dificultan el alcance del objetivo. En esta coyuntura, es posible evitar malentendidos acerca de las responsabilidades de cada uno de los actores en la cooperación a través de una estructura de conducción. Este instrumento promueve la apertura de espacios de negociación en los cuales se determinen de manera conjunta las reglas, funciones y el sistema de decisiones en el marco de la cooperación (GIZ, 2015a). De igual manera se acuerda la delegación de responsabilidades y se clarifican los distintos papeles a desempeñar a lo largo de la duración del sistema de cooperación. La negociación conjunta entre los actores deberá instrumentar la repartición clara de roles, funciones y responsabilidades, así como el establecimiento de mecanismos de decisión conjunta. Estos factores cimientan las bases futuras de la cooperación (GIZ, 2015a).

La “estructura de conducción”, en el marco de la gestión de programas o proyectos, no ha de entenderse como un instrumento ajeno al ciclo del proyecto, sino como un componente presente en el mismo. Este factor de éxito, además de promover el establecimiento de un marco de entendimiento entre las partes, la división del trabajo, la coordinación operativa y la toma de decisiones, asume tareas propias de la gestión del proyecto a la par de otras funciones complementarias (GIZ, 2015a). *Capacity Works* formula las siguientes funciones del factor de éxito “estructura de conducción”: resolución de conflictos, gestión de recursos, monitoreo del proyecto o programa, control de gestión, coordinación, planeación y estrategia.

De acuerdo a esta metodología, la “estructura de conducción” se adjudica tareas tradicionales de la gestión de proyectos como la administración de los recursos, la planeación operativa, el control de la implementación y el monitoreo

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

(GIZ, 2015a). En este sentido, las actividades complementarias son el establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos, la coordinación y la estrategia.[48] La conjunción de estos elementos configura el camino en torno a la toma de decisiones del sistema de cooperación.

La visibilidad de las estructura de conducción entre los actores involucrados dota de mayor certeza al sistema de cooperación, puesto que son ellos los que se coordinan y negocian la configuración de la conducción del proyecto. Asimismo, en este ámbito se inserta la apropiación de cada uno de los socios cooperantes: en virtud de que alguno de ellos lidere la instrumentación en áreas que son de su *expertise*, y que de igual manera se sientan cómodos con que los demás actores se responsabilicen de ámbitos asimismo importantes para la efectividad de la iniciativa. El previo acuerdo va marcando la pauta de las futuras acciones en el desarrollo de la cooperación.

La funcionalidad de la estructura de conducción acordada queda a prueba en la medida en la que los socios de una cooperación se apropien de ella y la utilicen para abordar los distintos temas de gestión al interior del proyecto o programa. En caso de que los actores involucrados vean a la estructura de conducción como un impedimento más que una herramienta, los canales de comunicación oficiales serán afectados. Ante esta coyuntura, nacen flujos y mecanismos de decisión informales al margen de las estructuras acordadas del proyecto. En este sentido se pretendería dotar de mayor eficiencia a la toma de decisiones a través de espacios cerrados y con la participación de personalidades de mando, en detrimento de la estructura de conducción (GIZ, 2015a). Lo anterior plasma la debilidad de esta estructura de conducción de la cooperación en particular y la necesidad de impulsar una reformulación de la misma. De no ser así, prevalece la desconfianza y suscita desavenencias entre los socios de una cooperación, llevando al fracaso a la misma (GIZ, 2015a).

[48] No obstante, Capacity Works no establece un orden jerárquico en torno a la antecedencia o importancia de las funciones de la "estructura de conducción".

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Del apartado anterior se desprende otro factor de suma importancia a ser considerado en el diseño de la estructura de conducción: la comunicación (GIZ, 2015a). Los alcances y límites de la comunicación en el sistema cooperativo, en esencia el acceso a la información y la capacidad de los actores en los distintos niveles de conducción[49] para compartir datos, deben ser definidos. De esta forma los flujos de comunicación se rigen por reglas previamente establecidas y garantizan un mejor entendimiento de los procesos y canales de información.

En un principio se tuvo a bien rescatar la complejidad de los sistemas de cooperación en cuanto a la inexistencia de configuraciones jerárquicas entre los actores para la toma de decisiones. En el entendido que los actores participantes son interdependientes y pares en términos de poder político, entre ellos se devela una relación simétrica en la conducción de la cooperación. Es decir, poseen el mismo peso en la toma de decisiones y solamente en conjunto podrán tomar las determinaciones que crean convenientes para el alcance de los objetivos. Sin embargo, en la configuración institucional de cada uno de los actores cooperantes, existen y se plantean necesarias para la instrumentación de decisiones, estructuras con distinto nivel de decisión y actuar político en el sistema de cooperación. En otras palabras, cada actor institucional al interior dispone de una estructura organizacional diferenciada con responsabilidades y capacidades específicas en la toma de decisiones.

En la ejecución de sistemas de cooperación en el marco de este factor de éxito, de acuerdo con *Capacity Works* se han identificado tres niveles distintos de conducción: político-normativo, estratégico y operativo. Cada uno de estos niveles adquiere competencias y responsabilidades únicas de gestión y de toma de decisiones. Asimismo el distinto enfoque político que se le otorga a cada uno de los niveles de conducción exime a las instituciones de mayor jerarquía y peso de incidir en procesos de decisión alejados a su realidad y delegando esa responsabilidad al nivel de mayor cercanía. Este último podrá hacer una decisión más informada y con

[49] Los niveles de conducción serán definidos y analizados en párrafos posteriores.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

mayores elementos de análisis que los niveles superiores. En este rubro, los niveles de conducción operan bajo el principio de subsidiariedad.[50]

Los niveles de conducción son los siguientes:

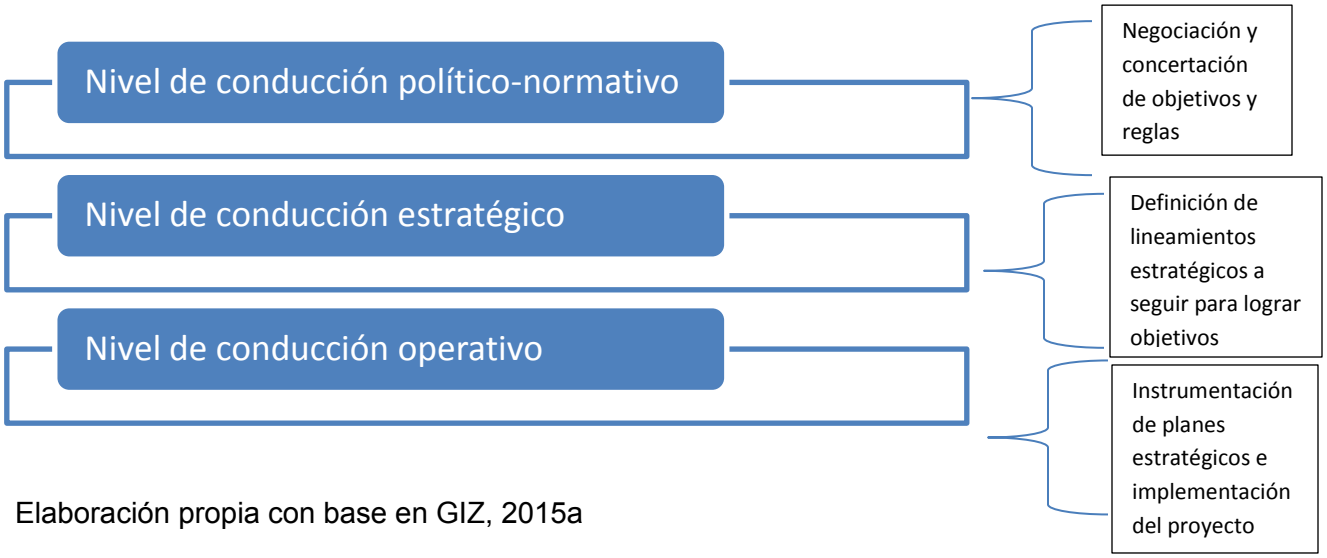
- Nivel político-normativo: en este escenario se lleva a cabo la negociación y concertación de los objetivos de la cooperación. De igual manera toma forma las normas, reglas y conductas que han de guiar la interacción entre las partes y se tratan los puntos de conflicto de intereses. En este nivel se lleva a cabo el control del cumplimiento de los objetivos, y de ser necesario, se instrumentan cambios y adaptaciones al sistema de cooperación. En términos generales, el nivel político-normativo establece las reglas del juego en el sistema de cooperación y supervisa el alcance de los propósitos establecidos en el mismo. Para mayor claridad, a manera de ejemplo se menciona que en el nivel político-normativo, el comité directivo podría estar integrado por personalidades políticas de alto nivel como secretarios o ministros de Estado.
- Nivel estratégico: planea e instrumenta las estrategias a seguir en aras de cumplir con los objetivos. Traza la ruta a seguir y va reajustando las medidas de implementación de acuerdo a las coyunturas que se presenten. Los individuos que conforman el nivel estratégico está caracterizado por personalidades en cargos directivos, a manera de ejemplo un director general de un ministerio o secretaría, que en conjunto con sus homónimos elaboran documentos o planes de acción para la ejecución de las cooperaciones.
- Nivel operativo: de acuerdo a esta tipología organizacional, este nivel es el más cercano a las decisiones realizadas día a día en el marco de un proyecto o un programa. Sus integrantes se encargan de instrumentar las medidas

[50] El principio de subsidiariedad, de acuerdo a la Unión Europea pretende dotar un grado de autonomía de decisión y gestión a autoridades de menor nivel político respecto a aquellas de mayor jerarquía. En este sentido existe un "reparto de las competencias entre los niveles de poder" (Unión Europea, 2016:2). Para los países socios, emplear este principio en la CTr se traduce en la delegación de competencias y responsabilidades a las instituciones participantes (técnicas, políticas) según su jerarquía y poder administrativo, todo este para evitar mayores costos de transacción.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

operativas o de acción en el marco del plan estratégico elaborado en el nivel superior. Además de estas funciones, asume la responsabilidad de detallar informes al nivel estratégico acerca de los avances y complicaciones en la implementación de la medida. Dentro de este nivel participa el personal operativo comisionado con la implementación del proyecto. Este posee pericias técnicas y conocimientos adecuados para la implementación del proyecto. Otra de sus funciones es informar al nivel estratégico los detalles importantes de los avances u obstáculos presentes en el proyecto, para que este último adapte la estrategia a seguir.[51]

Figura 7. Los niveles de conducción en *Capacity Works.*



Elaboración propia con base en GIZ, 2015a

En el universo del sistema de cooperación, la estructura vertical de los niveles de conducción tiene lugar en las instituciones de ambos actores. Por lo tanto, la realización de los mandatos específicos en cada nivel se hace de manera conjunta entre las partes. Las instituciones o funcionarios a nivel de conducción político-normativo en un sistema de cooperación de tres países, por ejemplo, se coordinan, negocian y acuerdan los objetivos de la cooperación. Una vez diseñados estos

[51] Cabe aclarar que, más allá de la adopción de esta metodología, tanto en el país socio como en el país cooperante Sur se deben presentar condiciones institucionales fuertes que permitan una apropiación integral para la ejecución operativa del proyecto. Al carecer de estructuras institucionales adecuadas, resulta compleja la ejecución efectiva y eficiente del proyecto particularmente de parte del país socio.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

objetivos y reglas del juego, el personal a nivel estratégico de cada uno de los actores de la cooperación concuerda las líneas de acción y estrategias a seguir que ulteriormente son ejecutadas por el equipo operativo compuesto por representantes de los países o actores de cooperación. Por este motivo resulta de gran importancia la negociación y esclarecimiento de papeles a desempeñar en la cooperación, contando con el consentimiento de los socios cooperantes.

La estructura de conducción diseñada al interior del proyecto o programa tiene como fin último proveer al proyecto de las decisiones necesarias para que se cumplan con los objetivos planeados de la cooperación (GIZ, 2015a). Aspectos fundamentales en el desarrollo del proyecto como la transparencia, el acceso a la información, los canales de comunicación, la asignación de responsabilidades y la coordinación interinstitucional son algunos de los elementos que este factor de éxito promueve. La creación de una estructura alude al modo y disposición fijo en que se relacionan distintos elementos de un todo. En este contexto particular surge la interrogante acerca de la flexibilidad o rigidez de una estructura de conducción, así como su permanencia o temporalidad en el tiempo.

Al respecto de esta cuestión, *Capacity Works* puntualiza la exigencia en que las estructuras de conducción se reconfiguren conforme avanza el proyecto. Si bien, al establecer el sistema de cooperación es imperativo definir el engranaje interinstitucional que determinará responsabilidades y las relaciones entre los actores, la estructura de conducción deberá ser rediseñada acorde a las necesidades y resultados que se presentan al implementar el proyecto (GIZ, 2015a).En otras palabras, la estructura de conducción no es un ente fijo y permanente, sino un entramado institucional supeditado a las coyunturas específicas del proyecto. En concordancia con lo anterior, esta será sujeta a constantes readaptaciones en virtud del desarrollo del proyecto y el logro de los objetivos.

En párrafos anteriores se ha descrito a la estructura de conducción como un concepto cambiante, empero, la metodología *Capacity Works* sugiere la existencia de dos “criterios de evaluación” fijos en este factor de éxito:

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

1. La funcionalidad de la estructura de conducción en cuanto a instrumento para el logro de los objetivos y resultados y;
2. La pertinencia de la estructura en torno al grado de complejidad y dimensión de la iniciativa.

El manual de *Capacity Works* ilustra brevemente dos conceptos que representan opuestos extremos en la conducción de la cooperación: la sobre-conducción y la sub-conducción (GIZ, 2015a). El primer término plantea la colocación de mayores recursos institucionales para salvaguardar la existencia de las estructuras de conducción, en vez de al logro de los objetivos y resultados. Por su parte, la sub-conducción representa el caso contrario. Las tareas y necesidades del proyecto rebasan las capacidades de la estructura de conducción dada; los flujos de comunicación entre el número limitado de actores es ocasional y a través de canales informales.

Para profundizar la comprensión de los conceptos expuestos anteriormente, en las siguientes líneas se incorporará el análisis de otros autores al respecto del tema.[52] Ulrich Müller (2012), en relación a la sobre-conducción, arguye que en este caso la configuración de la estructura de conducción resulta muy compleja y es inefectiva. Además, es costosa y no satisface las necesidades de conducción del proyecto. En referencia a la sub-conducción, el mismo autor presenta a la misma como una estructura demasiado sencilla; fracasa en abordar las necesidades de conducción del proyecto y deja sin resolver asuntos de relevancia. Más aún, Müller (2012) expone un concepto adicional: la conducción "inapropiada". Según este concepto, la estructura de conducción no es la adecuada para satisfacer las demandas del proyecto y difiere con las culturas organizacionales de los socios cooperantes. Esto en virtud de que los mismos adoptan un modelo de liderazgo ajeno.

[52] Si bien el objetivo de este apartado es desplegar un análisis únicamente de Capacity Works y el factor de éxito "estructura de conducción", se opta por reforzar el entendimiento de estos conceptos por autores expertos en esta metodología, y que asimismo han desarrollado sus análisis de la "estructura de conducción" en otras obras académicas.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Por su parte, para Arthur Zimmermann (2011) la sobre-conducción impide o entorpece la capacidad de auto-organización. Esto tiene fundamento en la excesiva reglamentación a las que pueden ser sujetos nuevos modelos de comportamiento en un sistema de cooperación. De este modo, una estructura de conducción con un diseño abusivo en sus reglamentaciones, puede inhibir la adopción de procedimientos o sistemas novedosos que puedan hacer más eficiente la conducción del proyecto.

Por último, constituye un tema de vital importancia para esta investigación reiterar que *Capacity Works* aboga por el establecimiento de sistemas de cooperación con una estructura de conducción *ad-hoc*; con base en los requerimientos y las necesidades específicas que se inserten en la interacción actoral. Se verá más a detalle en párrafos ulteriores, el debate entre el establecimiento de estructuras de conducción adaptadas a contextos particulares, en contraposición a la propuesta de configurar una de serie de pautas únicas que orienten la conducción de proyectos.

Una vez esbozados los distintos elementos de análisis en el marco de *Capacity Works*, los párrafos siguientes se dedican ahondar en la conducción de proyectos desde el análisis de otras aportaciones académicas.

En contraposición a los mecanismos de decisión inmersos en organizaciones, los sistemas de cooperación "sobre-organizacionales" o "multiorganizacionales" carecen de una columna jerárquica capaz de instrumentar las decisiones (Zimmermann, 2011). Debido a ello, la toma de decisiones es un proceso que requiere un arduo trabajo de comunicación, negociación y conducción conjunta realizada entre las partes participantes. En la medida en que la coordinación de funciones entre los actores sea negociada entre los mismos y no impuesta por un ente jerárquico al interior del sistema, la cooperación adquirirá una mayor legitimidad y funcionalidad.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Arthur Zimmermann (2011), en su libro *Kooperationen erfolgreich gestalten: Konzepte und Instrumente für Berater und Entscheider,*[53] dedica un capítulo a la conducción, erigiendo a esta como un concepto e instrumento necesario en los sistemas de cooperación. La obra de Zimmermann (2011), que a primera vista recopila los mismos factores de éxito presentes en *Capacity Works* (2015), ofrece un análisis que es pertinente rescatar en esta investigación.

Como punto de partida, Zimmermann equipara a las estructuras de conducción inherentes a los sistemas de cooperación, como la "constitución en la cual los actores negocian y acuerdan las reglas para la participación y el proceso de toma de decisiones" (Zimmermann, 2011: p. 186). En función de consolidar un esquema de participación equilibrado y eficiente, los actores optan por determinar una coordinación de funciones que más se adapte a las necesidades de la cooperación. Menciona asimismo que, si bien cualquiera de las partes pudiera en principio estar involucrada en todos los ámbitos de decisión en el marco del proyecto, esto debería evitarse en pos de la eficiencia del proyecto o programa (Zimmermann, 2011).[54]

En el contexto de los sistemas de cooperación, independientemente de la forma en que esté diseñado, la negociación de las estructuras de conducción plantea dos interrogantes: cada vez que se da inicio a una cooperación, ¿es necesario negociar todo aspecto de la conducción del proyecto? ¿O resulta prudente consolidar pautas o líneas directrices que orienten el establecimiento de estructuras de conducción independientemente del contexto? A lo largo de esta investigación se presentará este dilema; por este motivo resulta esencial rescatar la postura de Zimmermann para nutrir el debate.

Al respecto de lo anterior, Zimmermann (2011) argumenta que, para evitar la negociación de una estructura de conducción desde sus matices más básicos,

[53] Título original en alemán. La traducción es la siguiente. *Diseñar cooperaciones exitosas: conceptos e instrumentos para asesores y tomadores de decisiones.*

[54] En este sentido, la excesiva participación de más actores en la toma de decisiones de distintos ámbitos del proyecto, incrementaría los costos de transacción y ralentizaría el desarrollo del proyecto.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

deben sistematizarse reglas generales y directrices.[55] A pesar de ello, no descarta que cada proyecto o programa de cooperación pueda presentar requisitos de conducción muy distintos a los criterios generales.[56] En su tentativa de identificar ciertas pautas de conducción, Zimmermann propone tres aspectos clave de las estructuras de conducción que contribuyen a la toma de decisiones:

1. Enfoque: la toma de decisiones debe concentrarse en ciertos proyectos de cooperación, temas o procesos.
2. Participación: los actores involucrados acuerdan los papeles y responsabilidades que hacen posible la toma de decisiones.
3. Normas y reglas: los criterios de participación y negociación son claros y cuentan con la aprobación de todos los actores involucrados. (Zimmermann, 2011 : p.187)

La propuesta anterior resulta hasta el momento una metodología base en la sistematización de estructuras de conducción. Aquí Zimmermann postula una red interactiva de diversos factores a considerar para el diseño de una estructura de conducción; posteriormente será analizada y contrastada con demás perspectivas para evaluar su validez. A continuación se aborda el concepto de conducción aterrizado a la cooperación triangular.

En párrafos anteriores se ha venido desarrollando la noción de conducción o de estructuras de conducción dentro de un marco general de cooperación. *Capacity Works* y la estructura de conducción son herramientas estándar para el diseño de cooperaciones- independientemente de la modalidad- asimismo puede ser

[55] Si se trata de la primera interacción entre actores de un sistema de cooperación, se deben socializar los aspectos clave de la conducción y garantizar su comprensión. Una vez establecido este precedente, en sistemas posteriores se facilitará concertar estructuras de conducción con base en directrices generales en un principio acordadas.

[56] En este apartado, Zimmermann formula una serie de preguntas que pretenden fungir como directrices en el establecimiento de una estructura de conducción, a decir:" ¿Para cuáles temas, procesos o proyectos de cooperación necesitamos una estructura de conducción particular? ¿Qué actores participan en la toma de decisiones? ¿Qué reglas, normas y directrices acuerdan los actores para conducir conjuntamente los procesos?" (Zimmermann, 2011: p. 186).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

empleada para la CTr".[57] De hecho, puesto que en la CTr resulta una "tarea compleja y desafiante administrar todos los lados del triángulo", *Capacity Works* por medio de la estructura de conducción puede facilitar esa gestión.[58]

Las siguientes líneas exploran la conducción de proyectos desde el contexto específico de la cooperación triangular, instrumento que se plantea más necesario al traer bajo una misma lógica a tres actores con papeles diferenciados. Estos a su vez, integran a sus respectivas instituciones[59] en la dinámica, creando a su vez una red más compleja de la interacción.

Ulrich Müller expone que la conducción es un instrumento "demandante en la cooperación triangular" (Müller, 2012: p.98). Puesto que la conducción tiene que abordar y compatibilizar los distintos procedimientos, objetivos y requisitos que surgen en el marco de los intereses de los actores involucrados, este instrumento adquiere una gran relevancia y pertinencia en la calidad de las cooperaciones triangulares. Lo anterior, en la medida que la conducción sea capaz de conciliar los distintos intereses de los actores (Müller, 2012).

Los aspectos administrativos o de gestión en una cooperación triangular están distanciados de los preceptos teórico-prácticos presentes en las organizaciones (Müller, 2012). Particularmente en asuntos de toma de decisiones.[60] Al tratarse de tres socios cooperantes que, en reconocimiento de su

[57] Entrevista con el Dr. Ulrich Wehnert, jefe de la sección Agenda Global de la GIZ, Bonn, Alemania 10 de noviembre de 2015.
[58] Entrevista con el Dr. Ulrich Wehnert, previamente citada.
[59] Según la naturaleza de la cooperación, estas pueden tener una orientación más política (agencias de cooperación internacional, ministerios o secretarías de relaciones exteriores, o en general los puntos focales de los países que asuman y coordinen las acciones de cooperación internacional) o una vocación más técnica (de acuerdo al enfoque del proyecto, se designaría a la institución con el *expertise* necesario para la implementación del proyecto). Más adelante se profundizará en el tema.
[60] Neil Hatton (2012) en el mismo capítulo ofrece un interesante análisis acerca de las "topografías de la administración" en el cual contrasta la gestión de decisiones en un contexto organizacional individual con el modelo en un contexto multi-organizacional. Menciona que en el primer caso, la gestión de decisiones se realizará en aras de garantizar la supervivencia de la organización y para ese motivo se adoptará un modelo de decisión jerárquico. Mientras que los contextos multi-organizacionales, cuyo fin es el logro de los resultados comunes, carecen de estructuras de decisión lineales, por lo que las determinaciones deberán realizarse a través de un alto grado de cooperación y negociación entre las organizaciones. Es por ello que Hatton (2011) plantea que en los contextos multi-organizacionales habrá cabida para la conducción.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

interdependencia y reciprocidad en cuanto iguales, ingresan en un sistema de cooperación con objetivos definidos, la toma de decisiones resulta un factor esencial. En este sistema en que los actores adquieren el mismo peso y preponderancia, no hay cabida para un diseño jerárquico o de "administración lineal" de toma de decisiones. Ante esta coyuntura, la negociación entre las partes, así como la convicción de cada una de estas en su participación, constituyen factores relevantes de la conducción (Müller, 2012).

Además de los factores anteriormente mencionados (negociación y convicción), en la conducción de cooperaciones triangulares se han identificado componentes adicionales que deben ser considerados: la convergencia, la delegación, la comunicación y la transparencia (Müller, 2012).

Son diversos y complejos los retos instrumentales de una cooperación triangular. Uno de ellos es llegar a acuerdos trilaterales en torno a las capacidades y las responsabilidades de los actores. Definir los ámbitos de decisión en el proyecto que deberán realizados de manera conjunta y coordinar qué tareas podrán ser asignadas de manera individual representan espacios de posible conflicto que pueden ser abordados a través de la convergencia y la delegación. En este sentido, la convergencia alude a la voluntad de las partes para acordar y ceder competencias y obligaciones en pos de la creación de un acuerdo institucional que satisfaga tanto las expectativas de los socios como necesidades del proyecto. Con esta base, la delegación de actividades y responsabilidades tendrá efecto. En el entendido que la realización conjunta de todas las actividades del proyecto sería motivo de un incremento innecesario de los costos de transacción,[61] el sistema de cooperación optaría por delegar a los actores actividades estratégicas en la conducción del proyecto. Más aun, dicha repartición de labores debería de potenciar la eficiencia y efectividad del proyecto; las fortalezas complementarias de los socios se articulan de acuerdo a las necesidades del proyecto. Es decir, cada actor asume

[61] Es posible relacionar este punto al concepto de la „sobre-conducción", toda vez que el control extremo y negociación excesiva de los procesos en la cooperación serían contraproducentes y afectarían la eficiencia del proyecto. En otras palabras, se utilizarían mayores recursos (tiempo, coordinación etc.) a la estructura que a al cumplimiento de los objetivos.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

responsabilidades de acuerdo a sus ventajas comparativas, maximizando así la conducción del proyecto (Müller, 2012).

Al igual que en *Capacity Works*, Müller (2012) plantea que frecuentemente habrá espacio para reconfigurar los acuerdos establecidos (convergencia). Circunstancias espontáneas o imprevistas[62] obligan a los actores a tomar la iniciativa para crear nuevos acuerdos y reformular la convergencia y la delegación en el marco de la cooperación triangular.

Para efectos de que la convergencia y la delegación de responsabilidades no deriven en malentendidos entre los socios, cierto tipo de estructuras de comunicación y transparencia deben estar dadas en un proyecto triangular. De lo contrario, la comunicación ineficaz entre los actores dará cabida a la incertidumbre (Müller, 2012). Dicho de otra manera, si los socios de cooperación no son capaces de establecer una comunicación que refleje que siguen el mismo camino y que operan según lo acordado, la cooperación se impregnará de desconfianza. En este escenario, adquieren la comunicación y transparencia una importancia fundamental en la conducción del proyecto. En pocas palabras, los factores determinantes del fracaso de la conducción en la CTr son los siguientes: comunicación interactoral deficiente, delegación de responsabilidades inadecuada, apropiación inadecuada del país socio, lo que a la postre propicia un ambiente de desconfianza entre los países y deviene en una sistema de cooperación ineficaz e ineficiente.

En muchas ocasiones, la carga ideológica o los prejuicios existentes entre los socios de un *partenariado* provoca fricciones entre los mismos. A manera de ejemplo, Müller (2012) ilustra la situación en la que un país beneficiario, aprovechando de su posición en la cooperación, contrapone a los países donantes al filtrar alguna información incierta; convencer al primer socio donante que el segundo está ofreciendo mejores condiciones o contribuciones o viceversa. Lo anterior en aras de que el país beneficiario tenga mayor acceso a recursos de los donantes. Este factor, además de generar desavenencias entre los donantes,

[62] En el ejemplo de Müller (2012) se mencionan cambios de gobierno o factores externos.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

dañaría la ejecución del proyecto y la confianza entre los actores. De la misma manera, la percepción errada tanto de los oferentes tradicionales como de los cooperantes Sur en tanto al papel que los otros les confieren, es una circunstancia que tergiversa la información entre los actores.

Fomentar la comunicación y transparencia en la cooperación triangular atiende a las necesidades de coordinación del proyecto y disminuye situaciones latentes de conflicto entre los actores. Aun así, queda otro tema pendiente en este rubro: la armonización de procesos (Müller, 2012). Si bien, en ocasiones al menos dos socios de un proyecto mantienen lazos culturales e idiosincráticos afines, el lenguaje técnico y los numerosos procedimientos de gestión enraizados en los distintos actores institucionales, constituye un reto en el marco de la comunicación y la implementación del proyecto. Ante esto, la armonización de los variados procedimientos deviene en discusiones innecesarias e improductivas que a la postre incrementan los costos de transacción. En todo caso, Müller (2012) promueve la identificación de parte de los actores, acerca de cuáles procedimientos se adaptan mejor a las circunstancias del proyecto. De esta manera, se optimiza la ejecución del proyecto puesto que cada actor emplea sus propios procedimientos que mejor se adecuan a las tareas diferenciadas.

En este apartado se ha expuesto una radiografía de *Capacity Works* y su factor de éxito estructura de conducción. Para ahondar de manera más extensa en esta metodología, el siguiente apartado se propone analizar aquellos conceptos clave que dan sustento a esta herramienta: conducción y gobernanza.

2.3 Los conceptos de *conducción* y *gobernanza* en *Capacity Works*. Descifrando la metodología.

La palabra “conducción” es reiterada de manera abundante en párrafos anteriores, refiriendo al concepto ánglico *steering* y al germánico *Steuerung*. Es pertinente mencionar que la metodología *Capacity Works*, al ser desarrollada desde la perspectiva y tradiciones académicas alemanas, su traducción a los distintos idiomas puede derivar en malinterpretaciones que, a la postre, repercutan en su

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

aplicación en la CID. Siguiendo esta lógica, el presente apartado pretende contribuir al objetivo de encaminar los esfuerzos para lograr una mayor comprensión de esta metodología, y sus orígenes, a través del análisis de los orígenes e intenciones en el desarrollo del concepto "conducción" o *Steuerung* y su correspondencia con la disciplina de la gobernanza. Por conducto de este balance crítico conceptual, en un momento posterior se debatirá la validez del término "conducción" y *Steuerung* en la aplicación de esta metodología y se propondrán alternativas a esta acepción.

La palabra *Steuerung*, traducida al inglés como *steering* y en español como "conducción" en *Capacity Works*, presume una complejidad conceptual por encima de una simple definición de diccionario. *Capacity Works* asume una conceptualización atípica del término *Steuerung*;[63] este plantea "el intento de ejercer influencia en un sistema de cooperación social en la búsqueda de metas de desarrollo "(*Capacity Works*, 2009 en Müller, 2012). Si bien, el manual de la GIZ para la ejecución de cooperaciones al desarrollo adopta una noción particular de este concepto, resulta necesario explorar los orígenes que llevaron a su creación en la semántica de la CID.

Desde los años setenta, el concepto *Steuerung* adquirió importancia académica en la multidimensional disciplina de las ciencias sociales (Mayntz, 2004). En un principio, el concepto fue objeto de estudio y de desarrollo teórico mayormente por parte de la disciplina de la sociología. En términos generales, *Steuerung* fungía como el instrumento del Estado que planteaba la posibilidad de una planeación y dirección de la sociedad (Mayntz, 2004). Renate Mayntz, reconocida socióloga alemana y directora emérita del Max-Planck Institut, fue una de las mayores exponentes en el desarrollo del concepto *Steuerung*. De hecho, ella formula la *Steuerungstheorie* o "teoría de dirección", donde distingue dos actores principales en el proceso de dirección de una sociedad. Por una parte los *Steuerungsobjekt* u "objeto de dirección", hace referencia a aquellas partes sociales o "grupos cuyo comportamiento puede ser conducido hacia una cierta dirección"

[63] De acuerdo a la fuente citada, su significado en este contexto se asemeja a los términos ánglicos *management* y *governance*, sin embargo presentando ciertos asegunes.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

(Mayntz, 2008:1). En contraparte el *Steuerungssubjekt* o "sujeto de dirección", en este caso estaría representado por el Estado como ente rector y legítimo de la conducción de relaciones sociales, políticas y económicas en una determinada sociedad.[64]

Ya ha sido plasmado anteriormente que el concepto de la "dirección política"[65] (*politische Steuerung*), emanado del paradigma de la "teoría de dirección", confería al Estado en conjunto de sus instancias políticas, la facultad para establecer una planeación y orientación estratégica de la sociedad (Mayntz, 2004). Más allá de la configuración multiactoral de las sociedades, esta teoría postula un enfoque Estado-céntrico y con una estructura jerárquica. Es pertinente mencionar que el periodo en que emergen las aportaciones sociológicas de la "teoría de la dirección", la preponderancia del "Estado todopoderoso "como ente articulador de la sociedad prevalecía en el imaginario social. No obstante, distintos procesos vinieron a mermar la capacidad del Estado para propiamente efectuar la "dirección política".

La delegación de funciones regulatorias, tradicionalmente atribuidas al Estado, en favor de actores privados vino a marcar el debilitamiento del mismo (Offe, 1987 en Mayntz, 2003). El fenómeno de la globalización ha minado al sistema westfaliano en la "dirección política" y ha robustecido el papel de otros actores (Osborne y Gaebler, 1992 en Davies, 2011). Más aún, la propagación de las prácticas de la "Nueva Administración Pública"[66] y la implantación de la doctrina neoliberal en el sistema internacional reafirmó la consolidación de fuerzas privadas del mercado e institucionales a nivel global en detrimento del Estado (Davies, 2009

[64] No es propósito de esta investigación ofrecer un estudio detallado acerca de la *Steuerungstheorie* de Mayntz, en todo caso se buscará enfatizar en sus aportaciones en cuanto al término *Steuerung*.
[65] El término *politische Steuerung* en textos de Mayntz es traducido al español como "dirección política", cuando en Capacity Works se opta por emplear la palabra "conducción".
[66] La Nueva Administración Pública o *New Public Management* propone la reorganización de las prácticas burocráticas en aras de hacer más efectiva, eficiente y económica la gestión gubernamental. Para ello se recurre a la incorporación de herramientas propias de la administración del sector privado en el ámbito gubernamental (García, 2007). Se trata de una reforma administrativa sustancial, que tiene como origen las determinaciones gubernamentales en el gobierno de Margaret Thatcher, que pregona, entre otras cosas, por subcontratar servicios a proveedores particulares y trazar una línea divisoria entre la política y la implementación (Davies, 2011).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

y Kjaer, 2004 en Davies, 2011).En esta coyuntura, la capacidad del Estado para ejecutar efectivamente "la dirección política" de la sociedad se pone en tela de juicio y da paso a la búsqueda de nuevas formas y narrativas para reordenar y guiar el esquema de desarrollo socioeconómico (Mayntz, 2003). En el reconocimiento de esta transformación social, se gesta el desarrollo del concepto de *governance* o gobernanza.

En la actualidad discutir sobre *governance* o gobernanza resulta un ejercicio ambivalente. La gobernanza, más allá de un vocablo recurrente en la sociología o ciencia política, se ha convertido gradualmente en una disciplina con una complejidad única. Cuantiosas escuelas de pensamiento acerca de lo que es y lo que estudia la gobernanza se han consolidado, cada una exponiendo una comprensión singular de la realidad política. Sin entrar en detalle, y a manera de reflejar la ambivalencia de este concepto teórico, a continuación se enumeran algunas concepciones de gobernanza: 1. Gobernanza como gobernanza corporativa; 2. Gobernanza como la Nueva Administración Pública; 3. Gobernanza como Buena Gobernanza; 4. Gobernanza como interdependencia internacional; 5. Gobernanza como un sistema socio-cibernético; 6. Gobernanza como la nueva política económica y; 7. Gobernanza como redes (Rhodes, 2000).[67]

El panorama brindado sobre las diversas representaciones y aplicaciones de la gobernanza ilustra parcialmente el alcance teórico que ha tenido este concepto. Para efectos de esta investigación se adoptará el enfoque de gobernanza cuyo marco analítico se adapte a los aportes de *Capacity Works* y la estructura de conducción. De esta manera se pretende evitar mayor dispersión con el término de la gobernanza.

En su acepción más general, la gobernanza refleja el sistema de relaciones existente entre actores públicos y privados para reglamentar y resolver asuntos sociales. Ante el reconocimiento de la incapacidad del aparato burocrático del Estado para efectuar la dirección política de la sociedad, se confiere un papel de

[67] Sobre el desarrollo teórico-conceptual de cada una de estas definiciones de gobernanza, consultar el capítulo de R.A.W. Rhodes en Pierre (2000).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

mayor importancia a actores privados en esta dinámica. Esto da cabida al sector privado y a la sociedad civil para inmiscuirse en asuntos públicos y consolidarse como actores de interés en la resolución de problemáticas comunes. Esencialmente, este concepto de gobernanza plasma la existencia de un modelo no jerárquico en que "actores no gubernamentales y actores privados-corporativos participan en la formulación e implementación de políticas públicas" (Rhodes, 1997 en Mayntz, 2004).

Por su parte, Mayntz amplía la concepción de gobernanza al manifestar que este término enfatiza en "la importancia creciente de las negociaciones y de los sistemas de negociación para el desarrollo y la implementación de políticas públicas que persiguen el interés colectivo" (Mayntz, 2003:110). De este modo, el factor de la negociación adquiere un significado clave para la conducción de estrategias y acciones en el ámbito público.

Para efectos de detallar la correlación entre dirección política y gobernanza y proponer un concepto de gobernanza adecuado para esta investigación, se recurrirá a incorporar nuevamente los análisis de Renate Mayntz. De esta manera, en un momento posterior se pretende vincular la acepción de este concepto de gobernanza en la aplicación de *Capacity Works* y la CTr.

En cierto sentido, los conceptos de dirección política y gobernanza habían sido empleados como sinónimos (Mayntz, 2006). Sin embargo, su aplicación y uso denotan un enfoque diferenciado. Mayntz (2004) clarifica que, a pesar de semejanzas conceptuales, la teoría de la gobernanza no plantea una evolución de la teoría de dirección política anteriormente desarrollada por ella. Esta autora argumenta que cada una de estas teorías, centra su atención en distintos aspectos de la realidad política. La teoría de gobernanza asume una perspectiva institucionalista que analiza las "estructuras de regulación"[68] (*Regelungsstruktur)* en las que coexisten y participan tanto actores privados como públicos (Mayntz, 2004).

[68] La traducción de la palabra *Regelungsstruktur* al español puede tomar dos variantes: estructura de regulación o estructura de reglamentación. Si bien, se ha identificado en textos el término "estructura de regulación" como traducción de este concepto.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Analizar las estructuras de regulación, en cuanto al impacto -que posibilita o restringe- que genera en los esquemas de negociación entre los actores, constituye un punto central.

Por su parte, la teoría de la dirección política resulta un enfoque Estado-céntrico en cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas (Mayntz, 2004). Así pues, se traza una línea divisoria entre ambos cuerpos teóricos. Mientras que la teoría de la gobernanza reconoce a un cúmulo de actores que, a través de estructuras de regulación o reglamentación, participan en la formulación e implementación de políticas públicas, la teoría de la dirección política confiere al Estado el mandato único para controlar y encauzar los distintos asuntos de la sociedad.

En el marco de la metodología de *Capacity Works*, y su correspondencia con la CTr, hablar de la estructura de conducción de un proyecto puede presentar algunas deficiencias conceptuales. Siguiendo la lógica de las aportaciones de Renate Mayntz, una estructura de conducción o dirección política representa un andamiaje diseñado y ejecutado por un actor central; en este caso el Estado.

A continuación se despliegan varios argumentos que cuestionan el uso del concepto de conducción en *Capacity Works*. En primer lugar, si bien en la CTr participan tradicionalmente tres Estados con un papel diferenciado, en la práctica podemos encontrar casos donde concurran actores sub-nacionales o de la iniciativa privada.[69] Si la teoría de la conducción o dirección política, aplicada al caso de la CTr, otorga el papel central al Estado para coordinar y guiar la implementación del proyecto triangular, la presencia de actores ajenos al Estado en la dinámica cuestiona la validez de este concepto. En segundo lugar, el empleo del término conducción o dirección en la modalidad de la CTr presenta una problemática de liderazgo. La teoría de dirección política, al basar su enfoque en el desempeño de un actor unitario para liderar la acción política, introduce una serie de

[69] Algunos proyectos del Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe de la GIZ, incluyen la participación de otros actores no estatales. Para mayor información https://www.giz.de/de/weltweit/11821.html

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

complicaciones. Puesto que teóricamente la CTr está basada en una relación de *partenariado* horizontal entre los actores, la estructura de conducción o dirección conferiría únicamente a uno solo de los actores la posibilidad de diseñar y ejecutar la acción al desarrollo. La existencia de esta disyuntiva podría afectar la configuración horizontal de la alianza triangular al desarrollo. En todo caso, para que el concepto de *politische Steuerung* compagine con los principios de efectividad de la CID, tendría que ser el país socio el encargado de conducir la iniciativa de desarrollo coordinando a las entidades donantes.

Al respecto del concepto de conducción o dirección política, la otrora GTZ realiza una propia interpretación de este término. En *Ownership and Political Steering in Developing Countries*, Frenken *et. al* (2010) recapitulan la definición de dirección política para la entonces GTZ y ofrecen un marco conceptual afín a lo esbozado en *Capacity Works*:

> *"La conducción política es entendida como la gestión operativa de transformación política y procesos de reforma, incluyendo a todas las partes interesadas relevantes, y la gestión estratégica y ajuste de procesos, instrumentos, y procedimientos acorde a las necesidades futuras. Es vista como una manera de reducir la brecha entre política y práctica al proceder sobre la base la realidad de la cooperación al desarrollo en vez de situaciones hipotéticas definidas en compromisos políticos."* (Frenken *et. al*, 2010:15).

Además de pronunciar un propio entendimiento e interpretación del concepto, los autores destacan un aspecto clave: la conducción política debería formularse y ejecutarse "desde el punto de vista del gobierno del país socio y debería estar basada en la asunción de que la conducción política solamente pudiera ser emprendida por el gobierno del país socio para implementar procesos complejos de transformación más sustentables" (Frenken *et. al*, 2010: 15-16). En este sentido, esta visión de conducción política logra adecuarse a lo argumentado anteriormente: si se adopta la conducción política como instrumento de gestión, esta deberá ser impulsada por el país socio y tomar el rol de liderazgo en su proceso de desarrollo por medio de la coordinación con las entidades donantes.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Se ha venido plasmando a lo largo de este apartado los orígenes sociológicos y empleo en la ciencia política del término *Steuerung* o dirección política. La deconstrucción del término de la conducción política, a través del análisis de las propuestas teóricas de Renate Mayntz, indica su ambigüedad y quizá su inapropiada adopción en *Capacity Works* en el caso de la CTr. Fue argumentado que, de acuerdo a sus fundamentos sociológicos, el término conducción o dirección política confiere a una autoridad central el mandato para instrumentar la coordinación entre los distintos actores políticos o sociales que integran a una determinada sociedad, así como para encauzar a la misma. Siguiendo esta acepción, la conducción política en la CTr suprime los elementos de horizontalidad en las relaciones de poder entre los actores involucrados. En este contexto, más que hablar de una estructura de conducción, podríamos hablar de una estructura de gobernanza o solamente de la gobernanza de un proyecto. De acuerdo a Mayntz (2004), el término de la gobernanza[70] sirve como instrumento analítico que estudia el establecimiento de una reglamentación institucional para el proceso de toma de decisiones. En esta coyuntura, la estructura de poder carece de una figura central capaz de ejecutar la dirección política y permite negociaciones entre los actores para perseguir objetivos comunes. La gobernanza de un proyecto triangular alude a los instrumentos, estructuras y mecanismos diseñados por los distintos participantes para dirimir sus disputas y lograr una coordinación efectiva en pos del éxito del proyecto. Sin embargo, un defecto de esta propuesta recae en la ambivalencia del concepto de gobernanza y sus numerosas aplicaciones. Así pues, en un contexto de CTr, constituiría un reto hablar de un concepto unificado de gobernanza. Es decir, cada uno de los actores pudiera presentar un conocimiento diferenciado de este concepto.

Tras la deconstrucción conceptual del *Steuerung* o conducción política, se ha afianzado un conocimiento mayor de este factor de éxito en la metodología de *Capacity Works*. La adopción de este concepto en la metodología alemana para la

[70] Aquí, Mayntz hace una mención directa acerca de las concepciones de gobernanza que describen el establecimiento de estructuras de reglamentación para coordinar procedimientos de decisiones: la *buena gobernanza* y la *gobernanza moderna* (Mayntz, 2004).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

implementación de CID plantea tanto retos como oportunidades. Por una parte, se cuestionó la vigencia del concepto en la aplicación de *Capacity Works* para el caso triangular. Más que proponer la sustracción del término de conducción política para al análisis de la CTr, la presente investigación insta a retomar el desarrollo conceptual del *Steuerung* desde una perspectiva multidisciplinaria, en aras de fortalecer una noción con mayor legitimidad del término. Lo anterior debido a la limitada literatura referente al tema, así como al confinamiento regional que ha tenido el desarrollo del concepto. Voces desde otras latitudes deberían asimismo aportar al debate de la conducción política particularmente desde el enfoque de la ejecución de la CID. El siguiente apartado constituye el capítulo final de la presente investigación. Será momento de analizar el caso de estudio a partir del instrumento de gestión de la cooperación anteriormente expuesto.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

CAPÍTULO 3.- ANÁLISIS DE ESTRUCTURA DE CONDUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR MÉXICO-BOLIVIA-ALEMANIA 2011-2013.

Introducción

En este último capítulo de la investigación se propone realizar la sinapsis entre teoría y práctica al abordar y analizar un caso de estudio real. En un principio se plasmó el panorama histórico y conceptual de la CID y las tradiciones de CNS y CSS en aras de exponer la relevancia de la CTr como instrumento innovador y de creciente relevancia en la CID. El segundo capítulo derivó en el análisis de la metodología alemana *Capacity Works*, empleada para la ejecución de cooperaciones al desarrollo. El objetivo fue describir y comprender la dinámica de gestión de acciones de CID desde el ámbito alemán, en pos de evaluar su pertinencia y aplicación en la CTr. Los supuestos teóricos de la CTr expuestos en el primer capítulo, en conjunción con la metodología teórico-práctica *Capacity Works* del capítulo dos fungen como base analítica en el estudio de caso del presente apartado. En primer lugar se abordará el andamiaje institucional y las estrategias de CID existentes en Bolivia, México y Alemania con el propósito de mostrar las diversas estructuras y fines detrás del establecimiento de esta cooperación triangular. A continuación se detalla el proceso de negociación política y diseño estratégico del proyecto, desde su formulación hasta su puesta en marcha. Con base en documentos institucionales y entrevistas se procede a analizar los alcances e impactos del proyecto. Posteriormente se emplea *Capacity Works* y la estructura de conducción en el análisis del proyecto triangular. Finalmente se presentan las conclusiones y propuestas del autor en materia de conducción de proyectos de CTr con base en la investigación realizada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

3.1 Andamiaje institucional y estrategias de cooperación internacional para el desarrollo en los países caso de estudio.

3.1.1 Bolivia.

El Estado Plurinacional de Bolivia es un país no ribereño situado en la América meridional que limita con Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y el Perú. Con una población de más de diez millones de habitantes, un índice de desarrollo humano de 0.675 y un índice de pobreza extrema de 25.4% (PNUD, 2016). Bolivia pertenece a la categoría de Países de Renta Media Baja (PRMB) de la lista de receptores de AOD elaborada por la OCDE (OCDE, 2016b). El país andino enfrenta diversos desafíos que merman su desarrollo social, político y económico. Entre ellos destacan la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, la escasez de recursos, la desigualdad y la inequidad en el acceso a servicios básicos (PNUD, 2016). Ante estas y demás circunstancias, la cooperación internacional se vuelve un instrumento importante de desarrollo en el país.

Durante la última década el Estado boliviano ha emprendido un cúmulo de acciones que han incidido positivamente en la calidad de vida de sus habitantes. La reducción de la pobreza extrema ha transitado de un 38.2% en 2005 a un 25.4% en 2010 y la pobreza moderada de 60.6% a 49.8% en el mismo periodo (UDAPE en PNUD, 2016). El desempeño boliviano presentado en los ámbitos sociales y económicos ha asimismo surtido efecto en los flujos de CID recibidos por el país, de tal magnitud que algunos donantes tradicionales han decidido retirar su cooperación hacia Bolivia y focalizarla a otras regiones de mayor prioridad (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2013). No obstante lo anterior, Bolivia permanece aún en la lista prioritaria para la asignación de CID de numerosos organismos multilaterales y gobiernos con los que mantiene una relación amigable (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2013). A fines de conocer las dinámicas y procesos existentes de CID en Bolivia, resulta pertinente primeramente comprender la estructura institucional que rige en esta materia. Bolivia en su entramado institucional adopta un modelo *ad hoc* para coordinar y dirigir los asuntos de CID en su territorio. La constitución política de Bolivia faculta a tres actores

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

institucionales; dos a nivel ministerial y uno viceministerial, para dirigir los asuntos de cooperación y de financiamiento externo que sean ejecutados con fines de desarrollo en el país: el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) y el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) (MRE y MPD, 2012). Con fundamento en el artículo diecisiete del Decreto Supremo N° 29894 del siete de febrero de 2009, el MRE tiene el mandato de "promover y negociar acuerdos de cooperación económica y técnica con otros Estados, Organismos Internacionales y Agencias de Cooperación, en coordinación con las entidades nacionales correspondientes" (MRE y MPD, 2012:8). Por su parte, en el artículo 46 del mismo decreto se le otorga la responsabilidad al MPD para fungir como ente rector de los Sistemas de Planificación Integral Estatal y el Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo, encargarse del diseño e implementación de las políticas y estrategias con miras al financiamiento para el desarrollo de Bolivia. Asimismo, entre sus responsabilidades se encuentran la de promover, negociar y consolidar acuerdos de financiamiento externo y cooperación económica y financiera, que de acuerdo al Plan de Desarrollo Económico y social, deberán realizarse en estrecha coordinación con el MRE, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MRE y MPD, 2012).

El VIPFE, como unidad administrativa dependiente al MPD, coadyuva en el cumplimiento del mandato de este en las actividades previamente señaladas. No obstante, este viceministerio posee algunas facultades diferenciadas y focalizadas en materia de CID que le atribuyen un papel e interlocución relevante en la interacción con los demás agentes políticos involucrados. En concordancia con el artículo 48 del Decreto Supremo previamente mencionado, el VIPFE tendrá, además, la autoridad para "coordinar y programar los requerimientos y la oferta de cooperación técnica y financiera internacional" (MPD y MRE, 2012:8).

A primera vista, la multiplicidad de actores inmersos en la gestión de la CID podría generar problemas de coordinación en caso de no existir una estructura de papeles diferenciados, específicamente entre el MRE y el MPD. Si bien, el enfoque que se le da al MPD en materia de CID es para atender los asuntos de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

financiamiento externo para proyectos de inversión pública, la amplia gama de sectores que atiende por conducto del VIPFE lo instituyen como el punto focal en CID en Bolivia. Sin embargo, la constitución boliviana plantea la coordinación con las demás entidades involucradas en CID; desde un punto de vista político con el MRE y en la rama técnica deberá entrar en contacto y organización con los ministerios sectoriales que puedan ser receptores de cooperación.

En términos estratégicos, México y Alemania son para Bolivia socios fundamentales que pueden contribuir en la consecución de sus planes nacionales de desarrollo. El Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ, por sus siglas en alemán) considera a Bolivia como uno de sus 50 socios potenciales en la CID que implementa (Ministerio de Planificación de Desarrollo, 2013). El BMZ opera bajo dos modalidades de cooperación: cooperación técnica a través de la GIZ y cooperación financiera por conducto de su banco de desarrollo KfW (VIPFE, 2013).[71] En el marco de la cooperación técnica entre ambos países, desde 1987 se suscribió el Convenio sobre Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República Federal de Alemania, a fin de dotar de certeza jurídica a las interacciones bilaterales en esta materia (Ministerio de Planificación de Desarrollo, 2013). Comisiones mixtas bilaterales de negociación se realizan cada dos años, en las cuales se concuerdan la asignación de recursos de CID y se definen las áreas de prioridad para la ejecución de los susodichos. De acuerdo al Acta de Negociación del año 2013, los temas centrales de la cooperación al desarrollo serían los siguientes: estado y democracia, agua potable y alcantarillado y desarrollo agropecuario sustentable (Ministerio de Planificación de Desarrollo, 2013).

En el marco del *partenariado* en CID entre México y Bolivia el instrumento jurídico regulatorio es el Convenio de Cooperación Técnica y Científica, suscrito en 1990 (Ministerio de Planificación de Desarrollo, 2013). Asimismo, durante la Comisión Mixta intergubernamental 2012 se formalizó el Programa de Cooperación

[71] KfW es la abreviatura para *Kreditenanstalt für Wiederaufbau*, cuya traducción es Banco de Crédito para la Reconstrucción.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

2012-2014 una agenda de trabajo compuesta por nueve proyectos dentro de las siguientes temáticas: energía y cambio climático, desarrollo económico y social y modernización del Estado (Ministerio de Planificación de Desarrollo, 2013).

Este primer momento ha descrito a grandes rasgos la configuración política-institucional de la CID en el país socio del proyecto triangular. Resulta interesante resaltar que, al contrario de muchos casos en América Latina y en el mundo, la contraparte política de mayor peso y participación no se encuentra en el MRE sino en un ministerio de desarrollo. Si bien, el MRE de Bolivia tiene la obligación contraída por mandato de ley de intervenir en la suscripción de convenios en temas de cooperación, el MPD a través del VIPFE juega un rol preponderante y de mayor visibilidad tanto nacional como internacional.

A continuación se presenta el andamiaje jurídico institucional del oferente Sur en esta triangulación: México.

3.1.2 México

A pesar de la reciente institucionalización del sistema de CID en el país, los Estados Unidos Mexicanos poseen una tradición de cooperación internacional que se remonta hasta inicios del siglo veinte (Figueroa, 2014). En ese transcurso, México ha sido partícipe de fundamentales procesos de desarrollo a nivel internacional, entre los cuales destaca por su amplitud e impacto la Revolución Verde. Particularmente con Bolivia, la acción de desarrollo que marcó la inauguración de las relaciones de cooperación entre ambos países viene dada por la construcción de una presa en el Valle de Cochabamba en 1945 (Figueroa, 2014). México ha transitado de un país receptor a un actor dual, es decir, receptor y oferente de CID, hecho que le ha conferido nuevas y mayores responsabilidades en el escenario internacional. El impulso para asumir esta dualidad se concertó por una parte en el compromiso mexicano ante el escenario bélico en Centroamérica en la década de los ochenta e inicios de los noventa que devino en el establecimiento del Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y la creación del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla a la par de su ingreso a la OCDE (PROCID, 2014).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

El reconocimiento internacional de esta doble función fue refrendado al culminar la IV edición del Programa Regional de PNUD, ya considerando a México como oferente y receptor de CID (PROCID, 2014). No obstante este reconocimiento, la fehaciente incidencia de México como oferente de cooperación puede incluso rastrearse hasta el Acuerdo de San José de 1980, donde unió esfuerzos con Venezuela para suministrar petróleo a los países del istmo en condiciones más favorables (Vautrabers, 2007). En todo caso, es posible argumentar que más que un impulso de parte de los donantes tradicionales en el seno de la OCDE para que México asumiera este rol, este Estado lo hizo por una convicción propia.

El diseño e instrumentación de un marco jurídico-institucional de CID en México ha atravesado distintos obstáculos que finalmente fueron superados para que en 2011 fuera publicada la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), instrumento que daría certeza a la continuidad y fortalecimiento estatal en sus responsabilidades e intereses en el marco de la CID. Los siguientes párrafos abordan los componentes principales del sistema de CID en México y expone sus líneas estratégicas en relación con Bolivia y Alemania.

La publicación en 2011 de la LCID, después de un camino largo y sinuoso tuvo a bien reglamentar tanto el actuar de las entidades involucradas en cooperación, como crear una serie de instrumentos en aras de consolidar una política integral de CID. Derivado de esta ley se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y entidad coordinadora de la CID tanto recibida como proveída del país. Aunado a la AMEXCID, dentro de la ley se instrumentaron los siguientes componentes, cuyo conjunto integra el sistema nacional de cooperación internacional de México : el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), el Fondo Mexicano de Cooperación internacional para el Desarrollo (FONCID), el Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID) y el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) (Cámara de Diputados, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Entre los distintos componentes del sistema nacional de CID de México constituye de vital importancia resaltar el PROCID. El PROCID, como instrumento programático de la política de CID de México delinea los ejes estratégicos bajo los que se desempeñará esta. En cumplimiento con el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CID constituye uno de los pilares que ha de observar el ejecutivo en la conducción de la política exterior (Cámara de Diputados, 2016). En este sentido, la CID funge como un instrumento de política exterior del Estado mexicano y por ello se adapta a los diversos intereses internacionales que persigue México en el mundo. Debido a ello, en estrecha correlación con los fines de la política exterior mexicana, se prioriza las acciones de CID hacia regiones y subregiones específicas. En el PROCID se enumera de manera prioritaria las distintas zonas geográficas susceptibles de CID de parte de México: "Centroamérica, el resto de América Latina y el Caribe, los países en desarrollo de Asia-Pacífico y África" (AMEXCID, 2014b:29).

Esta focalización geográfica de la CID mexicana sustenta el proyecto de cooperación que se presenta en las siguientes páginas, puesto que, si bien se procura dar preferencia a los países del istmo, los demás Estados de la región latinoamericana como tal representan la segunda área prioritaria de la CID mexicana. En este marco se inserta Bolivia. Además, el tema del proyecto se circunscribe en una de las prioridades temáticas reflejadas en el PROCID: Medio ambiente y cambio climático (AMEXCID, 2014b).[72] De igual forma, en el PROCID se manifiesta el claro impulso que se pretende generar a la CTr como modalidad de CID. De hecho, consiste un objetivo en sí el "ampliar y promover el desarrollo hacia países y regiones estratégicas" (AMEXCID, 2014b:46) a través de las modalidades de CSS y CTr.

Como estrategia complementaria al objetivo anterior, se justifica el establecimiento de alianzas con organismos internacionales, países desarrollados y países de un grado similar de desarrollo para ejecutar proyectos de CTr

[72] Los demás temas prioritarios son: desarrollo social, educación, salud, prevención de desastres, desarrollo económico, ciencia y tecnología e infraestructura (PROCID, 2014).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

(AMEXCID, 2014b). En este contexto, la triangulación con Alemania como socio desarrollado está respaldada en el marco del PROCID. Aunado a ello, la extensa historia de CID bilateral de Alemania a México de más de 40 años (GIZ, 2016) y la comprobada experiencia de ambos socios en la materia justifica aún más la posibilidad de emplear la CTr como modalidad de CID en terceros países.

Es turno de exponer el andamiaje institucional y estrategias de la cooperación alemana al desarrollo. Una vez presentada la tradición alemana en cooperación y su justificación en torno a la CTr que funge como caso de estudio de esta investigación, finalmente se analizará a fondo el proyecto triangular entre México, Bolivia y Alemania.

3.1.3 Alemania.

El escenario de posguerra trajo consigo una serie de procesos institucionales a nivel nacional e internacional que consecuentemente tuvieron un impacto en la arquitectura de la CID. Entre las dinámicas pioneras que asumieron el desarrollo internacional como una obligación moral de los Estados fue el servicio de voluntarios, representado en su momento por los *Cuerpos de Paz*. Los *Peace Corps* surgieron en la década de los sesenta por iniciativa estadounidense bajo el liderazgo de John F. Kennedy (Peace Corps, 2016). El propósito fue el de auxiliar a mitigar diversas barreras al desarrollo presentes en comunidades necesitadas a nivel internacional, así como a promover un mejor entendimiento recíproco entre los sociedad estadounidense y las demás sociedades (Peace Corps, 2016). El modelo fue rápidamente replicado por otros países con intereses similares, entre ellos Alemania.

El párrafo anterior introduce el contexto en el que se daría inicio al andamiaje institucional de la cooperación alemana el desarrollo, el cual ha cambiado en el transcurso de la historia, respondiendo así a las coyunturas que se han presentado en el escenario de la CID. A la par de Estados Unidos, Alemania tuvo durante los sesenta su primera inmersión en la articulación de una política estatal de CID. En concordancia con el impulso que se venía dando desde la ONU a la cooperación

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

económica, la República Federal de Alemania crea en 1961 el Ministerio de Cooperación Económica, que a la postre devino en el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo o *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) (BMZ, 2016a). El BMZ constituye el pilar jurídico-institucional que da soporte a la política de cooperación de Alemania. En su momento inicial, este asumió un papel meramente de coordinación, toda vez que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania o *Auswärtiges Amt* (AA) en ese entonces se encargaba de la política de CID técnica y financiera (BMZ, 2016a). No fue sino hasta los setenta que dichas atribuciones fueron delegadas al BMZ, determinando así un punto focal para la CID con Alemania. Paralelamente, a imagen y semejanza de los *Peace Corps,* el gobierno alemán optó por contribuir en la empresa del desarrollo internacional igualmente a través de un servicio voluntario: el *Deutsche Entwicklungsdienst* (DED) (GIZ, 2016a). La creación de este cuerpo de cooperantes, pretendería asimismo colocar a voluntarios en países en desarrollo con el fin de atender a las necesidades de estas poblaciones a través de un enfoque de *partenariado*. Para garantizar la permanencia de este servicio como obligación estatal, en 1969 se decretó la Ley de Ayudantes del Desarrollo[73] (GIZ, 2016a).

Al contraer el mandato de instrumentar la cooperación técnica de la República Federal Alemana en los setenta, el BMZ tuvo a bien reforzar el entramado institucional de CID con la fundación de la empresa federal alemana *Gesellschaft für die Technische Zusammenarbeit* (GTZ). El KfW, órgano ejecutor de la cooperación financiera alemana llevaba ya décadas de existencia para ese entonces (KfW, 2016). El último órgano componente del andamiaje institucional de la CID previo al arribo del nuevo milenio estaba representado por el InWent, la institución dedicada a la capacitación y el desarrollo internacional (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung)*, asimismo constituida como empresa federal al servicio principalmente del BMZ.

Cada uno de estos organismos abordaba un ámbito especializado de la visión de CID alemana. Tras años de operación al servicio del gobierno federal alemán,

[73] Traducción literal de la original *Entwicklungshelfer-Gesetz*.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

se tomó la decisión de reestructurar el sistema de CID alemán en pos de su eficiencia. Esta determinación política impactó en la mayoría de las organizaciones mencionadas anteriormente.

El año 2011 marcaría un hito en la estructura interna de la CID alemana. La fusión de las distintas instituciones articuladoras de la cooperación al desarrollo alemana (InWEnt, GTZ, DED) en una sola instancia central, la *Gesellschaft für die Internationale Zusammenarbeit GmbH,*[74](GIZ) traería como consecuencia la generación de nuevos procesos y dinámicas de la cooperación alemana[75] y sus países socios. La centralización de las actividades de CID, en el sector técnico, de desarrollo de capacidades y de servicio voluntario en una misma instancia evitaría la duplicación de esfuerzos por parte de las contrapartes en la búsqueda por establecer alianzas al desarrollo en distintos temas con Alemania.

La profesionalización de los servicios que ofrece la GIZ, así como su comprobada experiencia en temáticas de desarrollo y la confianza construida con sus socios, la han proyectado como aliado potencial de una plétora de actores estatales para la ejecución de la CID. Si bien, la principal institución contratante de esta empresa federal es el BMZ, con el paso de los años demás actores como los estados federales alemanes (*Bundesländer)* el Ministerio de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear de Alemania (BMUB) e incluso la Unión Europea han requerido de los servicios de la GIZ para el cumplimiento de sus objetivos de CID (GIZ, 2016c).

Cabe reiterar que la GIZ para efectos de la CID alemana funge meramente como la agencia implementadora, mientras que el BMZ constituye el punto focal y principal institución gubernamental del país germánico en cuanto a CID. Es por ello

[74] Muchas veces traducida al español como Agencia de Cooperación Alemana, la traducción adecuada sería Sociedad o Asociación para la cooperación internacional, dada su constitución como empresa federal alemana. Las siglas GmbH alude a su constitución legal jurídica como una sociedad con responsabilidades limitadas (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung,* en alemán).

[75] A lo largo del texto se referirá a la cooperación alemana como un concepto unificado de los distintos actores y estructuras que configuran el sistema de cooperación internacional al desarrollo alemán. En este caso se aludirá a las acciones del BMZ y GIZ, dejando de lado al KfW. Asimismo se distinguen los papeles diferenciados de la GIZ y el BMZ.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

que los lineamientos estratégicos y políticos que orientan la CID alemana son diseñados en la matriz del ministerio. En este sentido, el establecimiento de una CTr entre México, Bolivia y Alemania además de atender un escenario de desarrollo, asimismo cumple con los requisitos políticos y estratégicos del BMZ. En este afán, el BMZ se ha dado la tarea de publicar documentos de posición o documentos estratégicos en pos de comunicar los planteamientos que fundamentan su CID. En su documento de posición cinco del año 2013, el BMZ dedica este ejemplar para exponer su postura frente a la CTr (BMZ, 2013). En él, se detallan una serie de circunstancias que conciernen a los demás actores participantes de la CTr. En primer lugar, el BMZ manifiesta su claro interés por impulsar la CTr, al considerar que esta modalidad es un elemento adicional de la cooperación que a su vez contribuye a diseñar acciones al desarrollo más eficaces. Asimismo expresa que esta dinámica se presenta tanto en el marco del CAD de la OCDE como fuera de ella (BMZ, 2013), lo que representa un reconocimiento tácito de configuraciones triangulares Sur-Sur-Sur o en otros espacios políticos. Asimismo, el BMZ impulsa una estrategia institucional hacia los países ancla, o países emergente, en los cuales los reconoce como actores con un peso político y económico a nivel regional que los erige como socios potenciales en la búsqueda de soluciones a problemas globales (BMZ, 2015). Nuevamente figura la CTr como un elemento de cohesión entre donantes netos y cooperantes del Sur que contribuye al desarrollo internacional. Además, una tendencia actual del posicionamiento alemán ante los PRM en la CID obedece a la capacidad y creciente participación de estos para la solución de problemas mundiales, entre los que destacan la preservación de bienes públicos globales y la reducción de la pobreza (BMZ, 2016b).

Un punto crucial del documento de estrategia del ministerio alemán es la focalización geográfica que se le otorga a la CTr. Es decir, que el BMZ ve en el continente de América Latina, más que en otros, la posibilidad de potenciar esta modalidad de desarrollo, toda vez que las condiciones que ofrecen países emergentes como socios triangulares es de suma importancia. Los países emergentes más importantes para el BMZ en la CTr son Brasil, Chile y México (BMZ,

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

2013). Sin embargo no descarta en un futuro replicar estas experiencias en Asia y África.

Sobre los países socio no existe un posicionamiento certero en cuanto a la política de CTr del BMZ. Solamente se limita a enumerar de manera general tanto las oportunidades y retos existentes de la CTr hacia los países socio o receptores. El mismo ejercicio es trasladado al caso de los países emergentes y los países donantes consolidados miembros del CAD. Retomando lo expuesto en el primer capítulo de esta tesis, se argumentó que en la coyuntura de la Guerra Fría la CID sería un instrumento para incidir en la alineación geopolítica de los países hacia alguno de los bloques en pugna y se cuestionó la vigencia de esta idea al finalizar este periodo. Lo que se presenta en la actualidad es, más allá de un impulso a la CID con fines meramente geopolíticos, una reorientación estratégica de la política de los países donantes hacia terceros países y particularmente con países emergentes, esto en obediencia a dos circunstancias: primeramente el mayor dinamismo y creciente participación de estos últimos en relación con prácticas de CID, y en segundo término, su menor dependencia en flujos de AOD e importancia en la consecución de objetivos comunes como la preservación de bienes públicos globales.

Tras visualizar la postura del BMZ en cuanto a la CTr, se clarifica su intención por instrumentar su CTr primordialmente en América Latina y el Caribe y trasladarla gradualmente a otras zonas geográficas prioritarias. Teniendo a sus más importantes aliados oferentes Sur en la región, el accionar político del BMZ derivaría en el diseño y establecimiento de un programa para lograr la consolidación de la CTr en el hemisferio: el Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe. De este programa se deriva el proyecto entre Alemania, Bolivia y México, analizado en este apartado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

3.2 Cooperación triangular México-Bolivia-Alemania: reúso de aguas residuales tratadas para fines agrícolas.

La región andina es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático; entre ellos la falta de agua ha incidido en la fertilidad de los suelos y como consecuencia ha afectado la calidad de vida de la población (GIZ, 2014). Aunado a esta problemática, las capacidades bolivianas en el tema de tratamiento de aguas residuales habían sido limitadas; la utilización de aguas residuales no tratadas o parcialmente tratadas para fines agrícolas devendría en la propagación de enfermedades como la diarrea y el cólera entre la población usuaria.

En reconocimiento de la anterior coyuntura, desde el año 2009 surge el interés de parte de las autoridades bolivianas por conocer los diversos procesos que México había asumido reformando el sector del agua desde 2004 (GIZ, 2014) particularmente en materia de aprovechamiento de aguas residuales y su tratamiento.[76] El primer acercamiento se manifiesta a través de la visita de funcionarios bolivianos del MMAyA, en conjunto con personas representantes de la cooperación alemana, a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en México con el propósito de apreciar los avances mexicanos en aprovechamiento de aguas residuales tratadas e intercambiar experiencias en materia de recursos hídricos.[77] Este contacto inicial proporcionaría los elementos para impulsar la formalización de una CTr.

Posteriormente en el año 2010 la CONAGUA y la GIZ se dieron la tarea de revigorizar la idea de entablar en una CTr con el Estado Plurinacional de Bolivia. En ese afán, contribuyeron a la creación de una Comisión Mixta intersectorial en el MMAyA donde se delinearon los ejes estratégicos para una futura CTr.[78] Al respecto, el Viceministro de Recursos Hídricos y Riego del MMAyA de Bolivia menciona que la CTr "comienza como un proceso evolutivo. La primera fase del

[76] Embajada Alemana en Bolivia, (2012). *Juntos hacia el desarrollo. Boletín de la cooperación alemana en Bolivia.* Documento interno.
[77] Embajada Alemana en Bolivia, (2012), previamente citada.
[78] Embajada Alemana en Bolivia, (2012), previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

programa fue una lógica de acercamiento que se concentraba por un lado en generar un espacio que permita a la parte boliviana de una forma lógica establecer un marco de prioridades, un marco lógico del programa".[79] El viceministro Ortuño añade que la Comisión Mixta intersectorial, llevada a cabo entre el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego y el Viceministerio de Agua Potable tuvo a bien definir una agenda de prioridades para identificar los elementos clave con la cooperación mexicana, y en la cual se incorpora a dos de los programas de la cooperación bilateral Bolivia-Alemania: PROAGRO y PROAPAC.[80]

Con oficio No. B00.-1508, fechado al 7 de Julio de 2010 en la Ciudad de México, D.F., dirigido a la Lic. María Esther Udaeta, entonces Ministra del MMAyA del Estado Plurinacional de Bolivia, y firmado por el Director General de la Conagua, el Ing. José Luis Luege Tamargo, a nivel burocrático se iniciaron los trámites para formalizar e iniciar la CTr entre México, Bolivia y Alemania.[81] Dicho oficio toma como base y antecedente la visita de las autoridades bolivianas el veinticinco de septiembre del año 2009 y, en seguimiento de los acuerdos de tal evento, propone iniciar las gestiones pertinentes al establecimiento de una CTr que sea de interés de Bolivia.[82] Los temas acordados que se sugieren en el documento para la iniciación de la CTr son: "*Reúso de aguas residuales tratadas para la agricultura*; *Gestión/manejo integral de Residuos Sólidos* (cooperación triangular que ya se encuentra en ejecución entre México y Alemania); así como *Asesoría en la elaboración de marcos normativos* […]".[83] Cabe destacar que incluso ya se menciona en el documento la participación y designación de actores institucionales en su momento en caso de que sea aceptada la propuesta; la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE se encargaría de las gestiones a

[79] Entrevista con Carlos Ortuño, Viceministro de Recursos Hídricos y Riego del Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bolivia, Ciudad de México 30/03/16.
[80] Entrevista con Carlos Ortuño, previamente citada.
[81] Conagua, (2010). [Oficio de propuesta de cooperación triangular emitido por la Comisión Nacional de Agua de México y dirigido al Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bolivia]. Documento interno.
[82] Conagua, (2010), previamente citado.
[83] Conagua, (2010), previamente citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

nivel gubernamental, mientras que la Gerencia de Planificación Hídrica daría seguimiento a los asuntos derivados de esta interacción (Conagua, 2010).

La respuesta de parte del MMAyA de Bolivia fue emitida el día cinco de abril de 2011 con el identificativo MMAyA/VAPSB – NE - 0390/2011 dirigido al Ing. José Luis Luege Tamargo, entonces director general de la CONAGUA y firmado por el Viceministro de Agua Potable y Saneamiento Básico, Dr. Felipe Quispe Quenta.[84]El documento boliviano expresa el consentimiento de los temas formulados para el diseño de la CTr por el MMAyA a través de sus Viceministros de Agua Potable y Saneamiento Básico y el de Recursos Hídricos y Riego.[85] Declaran que trabajan en coordinación con la entonces GTZ en Bolivia e instan al gobierno mexicano a efectuar las acciones correspondientes para el comienzo de la CTr.[86] De esta manera a nivel de comunicación intergubernamental se estableció contacto y se autorizó la puesta en marcha de la iniciativa triangular al desarrollo.

Con sustento en las interacciones gubernamentales anteriores se remitió el documento de propuesta de proyecto al programa del Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe[87] en agosto de 2011. La propuesta de proyecto, fruto de las gestiones institucionales con origen en 2009, tomó cuerpo en un documento de siete páginas titulado "Apoyo en la mejora del reúso y tratamiento de aguas residuales y protección de cuerpos de agua con enfoque de adaptación al cambio climático".[88] En este se detallan los pormenores

[84] Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico de Bolivia, (2011). [Oficio de respuesta a propuesta de cooperación triangular, emitido por el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento y dirigido a la Comisión Nacional de Agua de México]. Documento interno.
[85] Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico de Bolivia, (2011), documento interno, previamente citado.
[86] Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico de Bolivia, (2011), documento interno, previamente citado.
[87] El Fondo regional para la cooperación triangular es un programa creado por el BMZ en el año 2010 con el objetivo de fomentar la ejecución de proyectos triangulares en terceros países con la participación de Alemania y países oferentes Sur latinoamericanos. El programa tiene tres componentes: 1. Promoción y ejecución de proyectos triangulares; 2.Desarrollo de capacidades a través de la Red de capacitación en cooperación triangular; 3.Diálogo regional (GIZ, 2016b). Para mayor información, consultar https://www.giz.de/de/weltweit/11821.html.
[88] Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua de México, (2011). *Propuesta de proyecto, Fondo regional de cooperación triangular en América Latina y el Caribe. Apoyo en la*

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

del proyecto planeado y sus estrategias para generar los impactos esperados en el país receptor. Los párrafos subsecuentes destacan los diversos componentes y puntos relevantes de la propuesta de proyecto.

Para 2011 México comenzaría su transformación institucional hacia un modelo institucional más integral de CID; la fundación de la AMEXCID vendría a fortalecer el papel de un punto focal en México como autoridad en la gestión de la CID, mas al momento de presentación del proyecto la instrumentación de la LCID no había sido aún efectuada, por lo que se mencionan entre las instituciones participantes del país norteamericano a la SRE en general, y a la Semarnat a través de la Conagua.[89] Por su parte, la institución contraparte de Bolivia que se despliega en la propuesta de proyecto es el MMAyA a través del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico (VAPSB) y el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (VRHR). Cabe destacar que, a pesar que corresponde a su mandato constitucional gestionar la CID en Bolivia, el MPD en conjunto con su VIPFE son omitidos como actores institucionales involucrados en el proyecto.[90] Por último, en cuanto a los actores involucrados en el proyecto se menciona a la GIZ en Bolivia por conducto del Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Pequeñas y Medianas Ciudades (PROAPAC) y Programa de Desarrollo Sustentable (PROAGRO). Previo a mostrarse los componentes del proyecto, se detallan algunos antecedentes de cooperación entre los países y se enfatiza en la correspondencia del proyecto con las prioridades de desarrollo de Bolivia.

El objetivo general del proyecto se redacta como "Fortalecimiento de capacidades institucionales y técnicas para fomentar el reúso de aguas residuales tratadas, así como para el establecimiento de medidas de adaptación al cambio climático en el sector hídrico".[91] La estrategia por medio de la cual el proyecto

---

mejora del reúso y tratamiento de aguas residuales y protección de cuerpos de agua con enfoque de adaptación al cambio climático. Documento interno.

[89] Conagua (2011), documento interno, previamente citado.

[90] Conagua (2011), documento interno, previamente citado.

[91] Conagua (2011:4), documento interno, previamente citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

procura alcanzar este objetivo se define en los siete indicadores y sus respectivos impactos esperados:

Cuadro 2. Indicadores e impactos esperados del proyecto.

Indicadores	Impactos
"1. Hasta diciembre de 2013 han participado exitosamente al menos 30 técnicos y profesionales de ministerios, gobiernos regionales y locales, proveedores de agua y comités de cuenca de Bolivia y México en cursos-talleres sobre el tema del reúso de aguas residuales tratadas.	a) La planificación hídrica en cuencas seleccionadas contempla el uso adecuado de reúso de aguas residuales tratadas.
2. Hasta diciembre de 2013 han participado al menos 30 representantes de los gobiernos de Bolivia y México en cursos-talleres sobre marcos legales y normatividad en el sector del agua.	b) Bolivia ha diseñado un programa que fomenta y apoya el establecimiento de sistemas de reúso de aguas residuales tratadas.
3.Hasta diciembre de 2013 en dos municipios de Bolivia se implementan proyectos de Plantas de Tratamiento y de reúso de agua residual tratada en la agricultura	c) El aprovechamiento de aguas residuales tratadas contribuye a la seguridad alimentaria y a una reducción de enfermedades originadas por agua y productos agrícolas contaminados.
4. Hasta diciembre de 2013, dos municipios implementan medidas de Gestión Integrada de Residuos Sólidos para reducir la contaminación de cuerpos de agua contemplando experiencias mexicanas.	d) El proyecto ha aportado elementos claves para el reglamento de la nueva Ley de Aguas de Bolivia en el área de reúso de aguas residuales tratadas.
5. Hasta diciembre de 2013, dos municipios seleccionados inserten en su POA[92] recursos para desarrollar medidas de conservación de agua y de adaptación de cambio climático.	e) Contribución a una visión de largo plazo para el desarrollo estratégico del manejo del agua

[92] Plan Operativo Anual.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

6. Hasta diciembre de 2013, se han elaborado manuales sobre tecnologías y prácticas de reúso de aguas residuales tratadas en el sector agropecuario.	en cuencas bajo el escenario del cambio climático. f) La formulación de proyectos municipales de reúso de agua residual tratada se apoyan en los manuales y guías elaboradas del proyecto. g) Reducción de la competencia entre los distintos grupos de interés por el uso múltiple del agua y consecuentemente de potenciales conflictos h) Menor contaminación de cuerpos de agua por un deficiente manejo de los residuos sólidos. i) Fortalecimiento de las capacidades institucionales para abordar la temática. j) Se ha consolidado el intercambio de experiencias, manejo de conocimientos y la cooperación sur-sur entre México y Bolivia."
7. Hasta diciembre de 2013, se ha elaborado una guía normativa para el reúso de aguas residuales tratadas en zonas rurales.	

Elaboración propia con base en Conagua, 2011: 4[93], previamente citada.

Finalmente, en agosto de 2011, tras la evaluación del BMZ y el visto bueno del Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania, la propuesta de proyecto fue aprobada y se autorizó a la GIZ realizar las gestiones necesarias para la iniciación de la CTr. Para la ejecución del proyecto, los montos asignados ascendieron a 600,000 euros; de los cuales México y Alemania aportaron 300,000 cada uno,

[93] Los indicadores e impactos plasmados se citan de manera directa del documento de proyecto presentado al Fondo regional.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

mientras que se planteó en la propuesta del proyecto que la participación financiera de Bolivia se realizaría en función de sus capacidades.[94]

A finales del año 2011 se llevó a cabo la primera actividad del proyecto. El "Seminario-Taller Internacional para la Mejora del Reúso y Tratamiento de Aguas Residuales y Protección de Cuerpos de Agua con Enfoque de Adaptación al Cambio Climático" tuvo lugar en México en el mes de diciembre de 2011 y marcaría el inicio de una agenda de trabajo tripartita basada en cursos, seminarios, misiones técnicas, pasantías y consultorías que se desarrollarían subsecuentemente a fines de lograr con los objetivos e impactos del proyecto.[95] [96]

La unión de estos elementos configuró la senda estratégica en la implementación eficaz del proyecto. De manera general este apartado ha ofrecido una radiografía de los distintos componentes que conformaron el proyecto. Empero, tanto los resultados, impactos como la instrumentación operativa del proyecto triangular, que dan cuenta del grado de efectividad del proyecto, serán presentados en los párrafos siguientes. La estructura de conducción, como instrumento de la coordinación interinstitucional, permite el análisis de la plétora de actores participantes en el proyecto, en términos de su funcionalidad en torno a la repartición de distintas labores de estos en la ejecución del proyecto.

Otro elemento que se considera en esta última parte es la periodicidad y calidad de las reuniones que reconfiguraron tanto la estructura de conducción como las líneas estratégicas del proyecto. La adaptación continua a las vicisitudes dependientes o independientes en la gestión del proyecto es indudablemente un factor que incide en la consecución de objetivos e impactos generados. Es por ello que a continuación se retoma primeramente, a manera de recordatorio, el aparato analítico de la estructura de conducción de *Capacity Works* para posteriormente

[94] Conagua, 2011, previamente citada.
[95] de la Lastra, C. (2013a). *Informe del Taller de Evaluación Proyecto de Cooperación Triangular México-Bolivia-México. Apoyo a la mejora del reúso y tratamiento de aguas residuales para la protección de cuerpos de agua, con enfoque de adaptación al cambio climático. La Paz Bolivia 28 y 29 de Octubre 2013.* Documento interno.
[96] Las distintas actividades pueden ser consultadas en Anexo 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

emplear esta herramienta en el caso estudiado y evaluar su pertinencia e importancia en el desarrollo de la CTr. Los resultados, impactos y perspectivas acerca de este proyecto serán expuestos ulteriormente para establecer un vínculo entre los logros y desafíos de esta iniciativa y el método operativo utilizado.

3.3 Análisis de la estructura de conducción en el proyecto triangular.

El contenido de este apartado retoma los componentes de la estructura de conducción, descritos en el segundo capítulo, y los emplea en el análisis del proyecto triangular. Como punto de partida se recupera la tipología de los distintos niveles de conducción (político-normativo, estratégico y operativo) para encasillar a los actores institucionales partícipes dentro de este marco analítico. Continua el estudio con el esclarecimiento de roles de las instituciones de mayor peso en el proyecto. Esta información, recabada por medio de entrevistas, ilustra de manera concisa la repartición de papeles adecuada a las necesidades del proyecto, coherente a los distintos mandatos de las instituciones. Posteriormente tienen lugar los instrumentos de gestión utilizados para facilitar la coordinación interinstitucional, con miras a los avances del proyecto y la necesidad de readaptar el curso del proyecto con los ejes estratégicos planeados. Una vez expuesto la gestión *ad-hoc* del proyecto, se presentan los cambios efectuados en el diseño del proyecto y, a la postre, la evaluación interna de la iniciativa triangular. Con ello, se plasman el grado de cumplimiento objetivo de los indicadores, así como se da cuenta de las dificultades y áreas de mejora del proyecto. El capítulo cierra con un examen crítico de la funcionalidad de la estructura de conducción en la actividad triangular, se identifican ventanas de oportunidad para los tres países y se explora la utilidad de adoptar una metodología similar en la cooperación mexicana.

A manera de resumen, la estructura de conducción en *Capacity Works* distingue tres niveles de conducción en los sistemas de cooperación. El primero, el nivel político-normativo, está representado por las figuras de mayor autoridad en las instituciones. Son estas personalidades las que negocian y acuerdan las reglas y normas de la cooperación. En segunda escala, el nivel estratégico, con base en las determinaciones del nivel político-normativo, define la ruta a seguir en pos del

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

alcance de los objetivos e impactos de la cooperación. El nivel operativo, tercero en esta jerarquía, se encarga de instrumentar la planeación estratégica elaborada en la categoría previa.

La conducción en sus distintos niveles del proyecto triangular entre México, Bolivia y Alemania en materia de reúso de aguas residuales tratadas se realizó de la siguiente manera:

Cuadro 3. Nivel de conducción político-normativo.

Nivel político-normativo		
México	Bolivia	Alemania
1.Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTYC)de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). 2. Dirección General de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	1.Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) 2. Ministerio de Medioambiente y Agua de Bolivia a través del Viceministerio de Riego y Recursos Hídricos (VRHR) y el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico (VAPSB).	1. Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). 2. Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania (AA).

[97]

En el nivel político-normativo del proyecto se encuentran en la tabla la plétora de actores que de alguna manera participaron en la concertación política y jurídica del proyecto de cooperación. Sin embargo, como será explicado a continuación, la participación de muchos de estos actores es meramente simbólica.

[97] Con fin de no confundir al lector, la tabla muestra nuevamente el nombre completo de las instituciones y sus respectivos acrónimos o siglas.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

De parte de México, las gestiones iniciales de la cooperación con Bolivia se dieron de manera directa entre Conagua y el MMAyA. No obstante, la SRE al constituirse como el punto focal de cooperación en el país es la entidad que da visto bueno a las proposiciones en materia de CID lideradas por otras entidades de la Administración Pública Federal. Se debe resaltar que al momento de iniciación de la CTr, en 2011, era incipiente la participación de la AMEXCID debido a su reciente creación. Aun así, la SRE posee la autoridad como punto focal y contraparte política, por ello su papel debe ser visibilizado. Conagua representa en esta cooperación la instancia técnica-implementadora de parte de México. Empero, se trata de una institución supeditada o dependiente de una secretaría de Estado. En este caso Semarnat no ejerce un rol protagónico en la definición de las bases de la cooperación, adopta más bien un papel pasivo de supervisión. Conagua asume el liderazgo y autoridad para realizar las gestiones pertinentes a la consolidación de la CTr como lo constata el oficio No. B00.-1508 dirigido al MMAyA donde el entonces director general de Conagua emite la comunicación institucional en miras a establecer el proyecto triangular.[98] El envío de este documento es fruto de las negociaciones previas realizadas desde el año 2009 y en él se detallan los parámetros bajo los cuales se propone establecer la cooperación:

> "Tenemos conocimiento a través de la GTZ y su contraparte de Bolivia que les interesaría desarrollar temas como: Reúso de aguas residuales tratadas para la agricultura; Gestión/manejo integral de Residuos Sólidos […] así como Asesoría en la elaboración de marcos normativos, para los temas anteriores"[99]

Por este medio es posible vislumbrar la serie de temas acordados para concretar la CTr. Más aún, siendo este un documento oficial enviado por el director general de Conagua hacia la entonces Ministra de Medio Ambiente y Agua de Bolivia se demuestra el grado de jerarquía política necesaria para formalizar un acuerdo de cooperación que siga los lineamientos anteriores.

[98] Conagua (2010), previamente citado.
[99] Conagua, (2010), previamente citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La configuración del nivel de conducción político-normativo de Bolivia asimismo devela a primera vista la presencia de numerosos actores estatales. Esta aparición no significa *per se* una participación activa en los asuntos del proyecto. Como se planteó al inicio de este capítulo, al MPD del Estado Plurinacional de Bolivia le ha sido conferido el mandato constitucional de la gestión de la CID en el país, en cumplimiento legal de esta responsabilidad, este ministerio ha delegado esta facultad al VIPFE. No obstante, el VIPFE ha desempeñado una participación menor en la gestión de esta CTr.[100] En el marco de este proyecto, el interés se manifestó de parte de funcionarios del MMAyA que realizaron primeramente visitas exploratorias en el tema de agua en México. Derivado de este evento, surgieron negociaciones tanto al interior de Bolivia como con sus respectivas contrapartes que devinieron finalmente en la oficialización de la CTr. En respuesta al oficio de Conagua, el MMAyA, a través del VAPSB respondió de manera satisfactoria la puesta en consideración de México de realizar la CTr al manifestar "su total acuerdo con las propuestas y los temas de cooperación […] Asimismo, solicitamos a usted, que se inicien las gestiones correspondientes, a nivel del Gobierno de México para concretizar esta importante Cooperación Triangular"[101]. Aquí queda constatado que en el nivel político-normativo entre México y Bolivia se han negociado y acordado las temáticas de desarrollo que el proyecto deberá abordar e instan a los demás niveles de conducción a efectuar las gestiones correspondientes. En las comunicaciones se omite la mención del VIPFE como ente articulador de la CID en Bolivia así como lo que sería su papel en la coordinación institucional. Ambos viceministerios pertenecientes al MMAyA, el VAPSB y el VRHR entablaron diálogo y negociaciones a través de una Comisión Mixta, instrumento que contribuyó a delinear las áreas de acción del proyecto planeado.[102] Resulta de gran relevancia rescatar las instancias de coordinación interna en Bolivia previa a la aceptación de

[100] Entrevista a Jürgen Baumann, coordinador del proyecto triangular México, Bolivia y Alemania en tratamiento de aguas residuales y a Nohemí Flores, enlace de la Gerencia de Cooperación Internacional de Conagua del mismo proyecto, realizada en la Ciudad de México el 01/03/16.
[101] Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico (2011), documento interno, previamente citado.
[102] Entrevista a Carlos Ortuño, Viceministro de Riego y Recursos Hídricos, (2016), previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

la propuesta de cooperación. Igualmente esta Comisión Mixta corrobora la conducción política-normativa del MMAyA a través de ambos viceministerios.

Alemania, oferente tradicional en la alianza al desarrollo, tiene en BMZ su contraparte política en asuntos de CID. Este ministerio creó el programa del Fondo regional y asigna para su ejecución determinados recursos. Asimismo, comisiona a la GIZ la administración e implementación del programa. Sin embargo, el BMZ es la entidad que finalmente delibera en materia de aprobar o desaprobar la ejecución de un proyecto en el marco del Fondo. El papel del AA, representado internacionalmente por el cuerpo diplomático en embajadas, consulados de Alemania, así como en sus oficinas nacionales, tiene una implicación específica. Las embajadas reciben las propuestas de proyecto y las envían al BMZ, asimismo emiten una opinión acerca de la realización del proyecto. Si no existen objeciones políticas de parte del AA, el BMZ evalúa la viabilidad del proyecto y aprueba, propone correcciones o desaprueba su fomento. El instrumento de comisiones mixtas asimismo es presente en las negociaciones de CID de Alemania con los demás países, aunque se efectúa de manera bilateral. Una vez aprobado el proyecto, BMZ comisiona a GIZ con la implementación del mismo.

Vale la pena hacer algunas reflexiones acerca de la conducción a nivel político-normativa en esta triangulación. En primer lugar, podría quedan en tela de juicio la demanda de cooperación de parte del país receptor. Si bien, Bolivia expresa su consentimiento con la propuesta de cooperación elaborada por México, la solicitud o puesta en consideración para entablar una CTr viene dada por el país oferente Sur. Esto, empero, no dirime de manera absoluta todos los esfuerzos institucionales previos de Bolivia que plasmaron su interés en una posible cooperación. Otro tema de particular interés viene dado por la participación activa de las contrapartes políticas. El financiamiento o asignación de recursos al proyecto, constituye una de las labores sustanciales, en este caso, de los puntos focales. AMEXCID y el BMZ, además de gestionar, dar seguimiento y monitorear la cooperación, fungen como entidades financiadoras de las acciones. Este factor obliga a las contrapartes políticas, por una parte, a estar al tanto del desarrollo del

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

proyecto y comprender los alcances del mismo, toda vez que deberán ir liberando fondos para la realización de las actividades, así como a hacer un escrutinio de los recursos ejercidos. La participación de las contrapartes políticas ya no es simbólica sino crucial para la efectividad y eficiencia de la intervención al desarrollo. Esta premisa en parte explica el casi nulo o mínimo accionar del VIPFE en la CTr. Se argüirá posteriormente en pos del fortalecimiento, tanto financiero como institucional, de contrapartes políticas en los países socio como un elemento engrane de la apropiación del país.

Por último, cabe destacar otro punto crítico en la dinámica de poder de esta CTr. Si bien esta iniciativa de desarrollo surge a partir de la interacción entre México y Bolivia, con el acompañamiento efectivo de la GIZ, el destino de esta CTr queda en manos del BMZ, toda vez que esta institución decide al final si fomentar o no un proyecto a realizarse a través del Fondo regional. En este punto se devela asimismo las facultades limitadas de la GIZ como agencia implementadora. El funcionamiento de esta mecánica se genera por consenso del país oferente Sur y el país socio, que por conducto de la GIZ ejerciendo como enlace, ponen a consideración un proyecto al BMZ, y cuyo aval determina el futuro de la cooperación. Este es sin duda un punto que puede cuestionar el grado de horizontalidad existente esta dinámica particular de CTr. Tras la exposición y análisis del espectro de conducción político-normativo, es momento de abordar el nivel estratégico del proyecto.

Cuadro 4. Nivel de conducción estratégica.

Nivel estratégico		
México	Bolivia	Alemania
1. Dirección de Cooperación para Europa de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de AMEXCID. 2. Gerencia de Planificación Hídrica (GPH) de Conagua.	1. Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico. 2. Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego a través de la Dirección Gral. De Riego y	1. Experto integrado a Conagua del Centro Internacional de Migración y Desarrollo (CIM). 2. Programa del Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

3. Subdirección General de Programación a través de la Gerencia de Cooperación Internacional (GCI) de Conagua.	la Dirección Gral. De Cuencas.	3. GIZ oficina Bolivia y oficina México.

La conducción en el nivel estratégico plantea los objetivos y traza la ruta para su consecución. En este escenario convergen aún más actores que inciden en la definición de los componentes del proyecto. Sin embargo, en la tabla anterior solamente se muestra un mosaico limitado de actores que intervienen en el nivel estratégico. Esto se debe a dos factores: 1. Solamente se incorporaron a las direcciones con un papel determinante en el proyecto; 2. No se tiene información certera de cada una de las actividades que las instancias a nivel de dirección o gerencia hayan desempeñado en la conducción estratégica del proyecto, por lo tanto resultaría un error catalogarlas en este nivel sin la certeza del rol que desempeñaron. No obstante, lo anterior, se puede deducir por la jerarquía de algunas instancias su participación en el proyecto.[103]

Desde un inicio, el nivel político-normativo en México representado por la Dirección General de Conagua designó a la Gerencia de Planificación Hídrica (GPH) como enlace institucional para efectos de la gestión del proyecto y mencionó que de parte de la SRE la DGCTYC se encargaría de los asuntos que le concernieran en la ejecución del proyecto.[104] En vista que la presente investigación se conduce a partir del año 2015, muchos de las determinaciones tomadas en un principio, como la designación de un enlace por ejemplo, pudieron haber cambiado. Dicho lo anterior, se pretende destacar a un actor institucional a nivel de gerencia en Conagua que, si bien no es mencionado en un principio como vínculo institucional, las actividades y labores que desempeño en el proyecto son de peso crucial en el desarrollo del proyecto: la Gerencia de Cooperación Internacional (GCI) de

[103] Una lista de estas instituciones puede consultarse en Anexo 4.
[104] Conagua, (2011). Documento interno, previamente citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Conagua. Asimismo, en vísperas de la reestructuración de la SRE con la instauración de AMEXCID, las gestiones del proyecto se trasladaron a la Dirección de Cooperación para Europa, dependiente de la DGCTYC de la agencia mexicana. Se infiere que la GPH por su naturaleza tomaría la rienda en el establecimiento de lineamientos técnicos para el diseño del proyecto. En la gestación estratégica del proyecto, en su índole técnica, se menciona la participación, además de la GPH, diversas áreas a nivel de dirección como la Gerencia de Agua Potable y Saneamiento (GAPyT), la Gerencia de Distrito de Riego (GDR), la Gerencia de Unidades de Riego (GUR) etc. En fin, la red actoral del proyecto es amplia y la participación específica de cada una de sus partes es diferenciada.[105]

Por su parte, la GCI asume tareas de gestión y vinculación de los asuntos del proyecto, y se encarga de convocar a reuniones y coordinar a las demás instancias participantes.[106] En otras palabras, la GCI fungiría como el punto focal de CID interno de la Conagua. De acuerdo con Jürgen Baumann y Nohemí Flores, la GCI, dependiendo el tema que se trate en las distintas etapas del proyecto, se encarga de convocar al área correspondiente de Conagua y ligarla al desarrollo del proyecto.[107] De esta forma la GCI figura como la ventana única a través de la cual es posible coordinar la CID en Conagua. Si bien, la GCI no posee las pericias y *expertise* para la operación técnica del proyecto, su tarea consiste en enlazar e involucrar a aquellas áreas que sí las tienen. Más adelante se detallarán las acciones específicas que la GCI efectuó como parte del proyecto.

La Dirección de Cooperación para Europa adopta la administración financiera del proyecto,[108] entre otras actividades que serán desplegadas a la postre. Como se observa, desde la parte mexicana la toma de decisiones estratégicas a grandes rasgos sería efectuada por una serie de actores: una entidad financiera que da seguimiento y dispersa recurso en función a las necesidades del

[105] Si esta parte despierta interés en el lector, se le invita a consultar el Anexo 4, donde se enumeran a todas las instancias que de alguna manera han participado en el proyecto.
[106] Baumann, J. (2016), previamente citado.
[107] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores (2016), previamente citada.
[108] Entrevista a Laura Elisa Querol, Directora de Cooperación para Europa de la AMEXCID, entrevista realizada el 29/02/16 en la Ciudad de México.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

proyecto (Dirección de Cooperación para Europa de AMEXCID, una instancia a nivel de dirección encargada de la gestión de la cooperación en el ámbito interno (GCI de Conagua) y una oficina, como mínimo, especializada con las temáticas técnicas y de instrumentación operativa del proyecto (en este caso la GPH) que asimismo pudiera vincular a otras áreas relacionadas con el proyecto. La conformación de planes operativos anuales (POA), como instrumentos de gestión, es uno de los productos generados por el nivel de conducción estratégico, en conjunto con sus homónimos en los demás países. Este documento base se postula como guía estratégica que orienta un plan de trabajo y un calendario de actividades acordes a la ejecución del proyecto.[109]

En cuanto a Bolivia, se dificulta ilustrar el mismo diagnóstico que con la contraparte mexicana. El oficio de respuesta y aprobación de la CTr se limita a contestar que el MMAyA, por medio del VAPSB y VRHR, están de acuerdo con los temas planteados para la implementación de la CTr. Mas, no definieron en ese momento un área interior encargada de hacer las gestiones. Por ello se menciona en la tabla de manera general al VAPSB y VRHR como contrapartes a nivel de conducción estratégica. Se tiene conocimiento que al interior de ambos viceministerios fueron involucradas las siguientes direcciones generales: Dirección General de Riego, Dirección General de Cuencas, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Dirección General de Planificación.[110] Al no contar con una instancia coordinadora de los flujos de CID en el MMAyA, los flujos de información son dispersos. Un punto focal dentro del MMAyA fortalecería la gestión de la CID.[111] Este vacío institucional debería ser en principio ocupado por el VIPFE, mas, como se ha reiterado en varias ocasiones, su participación en el proyecto no fue activa.[112] De manera general, tanto el VAPSB como el VRHR coadyuvaron en la definición del POA y la selección de actividades en aras del funcionamiento del proyecto. La

[109] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores, previamente citada.
[110] Baumann, J. (2016), Cooperación triangular México-Bolivia-Alemania. Cierre de proyectos 2012-2016. Presentación realizada durante el evento de cierre de proyecto el 30 de marzo de 2016, Ciudad de México.
[111] Entrevista a Luis Guzmán, asesor técnico de GIZ Bolivia, realizada el 30/03/16 en la Ciudad de México.
[112] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores, previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

coordinación interinstitucional con las contrapartes fue decisiva para el establecimiento de un plan de trabajo.

La apropiación de parte de los bolivianos durante la primera etapa del proyecto (2011-2013) fue tardía. Plantearon sus demandas, empero, estas eran muy diversas, carecían de una definición tangible de líneas de acción.[113] Dicha apropiación tuvo efecto a partir de la segunda etapa del proyecto (2014-2016), donde solicitaron de manera más precisa sus necesidades, en contraposición con la primera fase que se trató primordialmente de un intercambio de experiencias general. Cabe decir que, al tratarse esta de la primera CTr entre México, Alemania y Bolivia, se carecía de bases interinstitucionales sólidas que facilitaran el transcurso efectivo y eficiente del proyecto.[114]

Alemania se inserta en la conducción estratégica de una manera singular. En apoyo al proyecto, se integró un experto del Centro para la Migración Internacional y Desarrollo (CIM, por sus siglas en inglés) a la Conagua. El CIM articula la política de movilidad laboral de la política alemana de CID y es administrado conjuntamente por la GIZ y la Agencia Federal Alemana de Empleo (Centro para la Migración Internacional y Desarrollo, 2016). El Dr. Jürgen Baumann, coordinador del proyecto triangular, fue pieza fundamental en el desempeño efectivo y eficiente del proyecto.[115] Como experto integrado, el Dr. Baumann, representante de la cooperación alemana, coadyuvó en la articulación estratégica del proyecto, así como fungió como figura pivote entre las partes a la par de liderar la ejecución del proyecto. De esta manera es observable una modalidad interesante de la cooperación alemana, que apoya procesos a través de la inclusión de expertos en iniciativas de desarrollo. El programa del Fondo regional, más allá de constituir un actor en el nivel estratégico, desempeña el rol financiador. Su carácter administrativo del programa del BMZ requiere que de monitoreo y seguimiento al

[113] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores, previamente citada.
[114] De hecho, ya en la segunda fase del proyecto ellos son capaces de diseñar los propios términos de referencia del proyecto. Si bien, la presente investigación se enfoca en la primera fase del proyecto 2011-2013, esta aseveración únicamente intenta constatar las dificultades institucionales en contextos sin antecedentes de cooperación precisos.
[115] Entrevista a Laura Elisa Querol, (2016), previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

proyecto, empero, su involucramiento en las decisiones estratégicas del proyecto es limitado. Asimismo este programa se encarga de comunicar el desenvolvimiento del proyecto al BMZ. Por lo argüido anteriormente, el desempeño del Fondo regional no se puede situar de manera cabal en el nivel estratégico. El único factor incidente que aboga por su inclusión en este ámbito es, como su planteó en un inicio, su articulación para desahogar los recursos provenientes del BMZ en favor de los requerimientos financieros del proyecto. Una tarea que asimismo asume AMEXCID. Por último, la oficina de GIZ en Bolivia acompaña los procesos concernientes al proyecto y aporta insumos para la concertación estratégica. Los distintos representantes ejecutivos y técnicos de la GIZ Bolivia, conocedores del contexto social en el que ha de operarse el proyecto, contribuyen a la determinación de modelos estratégicos orientados a resultados.

De este nivel estratégico es pertinente destacar la función que desempeñan en la ejecución del proyecto. Como se verá más adelante, los funcionarios llevando a cabo la conducción estratégica inciden de manera preponderante en la efectividad y eficiencia de la acción al desarrollo. Las decisiones tomadas en este nivel afectarán el curso del proyecto de manera negativa o positiva. Con instrumentos de gestión como el POA, y su respectivo plan de trabajo y calendario de actividades, el personal operativo recibirá la orientación para llevar a cabo las tareas a su cargo. Posterior al análisis de estos niveles y la repartición de actividades, en este apartado asimismo se recopilarán una serie de deliberaciones estratégicas que dieron forma a la conducción del proyecto.

Finalmente, resta categorizar a los actores en el nivel de conducción operativa. Al tratarse de una plétora de instituciones involucradas en la operación del proyecto, se buscará sintetizar y buscar los casos más representativos que ejemplifiquen tanto su posición al interior de sus respectivas instituciones, como las diversas funciones ejercidas en la operación del proyecto.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Cuadro 5. Nivel de conducción operativa.

Nivel operativo		
México	Bolivia	Alemania
1. Subdirecciones generales, gobiernos estatales y locales y gerencias de la Conagua: Subdirección General de Programación, Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola, Gerencia de Unidades de Riego, Gerencia de Aguas Potables y Saneamiento, Comisión Estatal del Agua Jalisco, Aguas del Municipio de Durango, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, entre otros. 2. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)	1. Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico (SENASBA), Servicio Nacional de Riego (SENARI), Autoridad de fiscalización y control social del agua potable y saneamiento básico (AAPS), Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua. 2. Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD): GAD Santa Cruz, Servicio departamental de cuencas del GAD Cochabamba, entre otros. 3. Gobiernos Autónomos Municipales (GAM): GAM Comarapa, GAM Sacaba, Dirección de Gestión Ambiental del GAM La Paz, entre otros.	1. GIZ Bolivia a través de los programas PROAGUA y PROAGRO y GIZ México.

La conducción operativa implica la instrumentación de las tareas y actividades que han sido programadas en el nivel estratégico. Es por ello que el panorama institucional desvela una red compleja de actores que, de acuerdo a su área de especialización, contribuirán al cumplimiento de los indicadores. La tabla anterior se constriñe a ofrecer un mosaico relativamente representativo en cuanto a la naturaleza de los actores que intervienen en la conducción operativa del proyecto, toda vez que, como ha sido reiterado anteriormente, resulta una tarea titánica y ajena al objetivo de esta investigación la descripción detallada de cada actor

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

participante. Asimismo, esta sección se limitará a mencionar de manera general la actividad clave de este nivel de conducción.

El accionar operativo mexicano en el proyecto, si bien tuvo en Conagua a su institución preponderante, tuvo lugar en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Desde el plano federal, Conagua como contraparte técnica de la cooperación comisiona a distintas áreas a nivel de subdirección general, y gerencial la instrumentación operativa del proyecto en términos de intercambio de experiencias y transferencia de conocimientos. La GCI se encarga de convocar a las áreas técnicas para participar en el proyecto en conformidad con las temáticas y enfoques del mismo. En este sentido, el involucramiento activo de oficinas como la Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola, Gerencia de Unidades de Riego, Gerencia de Aguas Potables y Saneamiento se plantea fundamental para efectuar la transferencia de conocimiento con la contraparte técnica boliviana. En seguimiento de las actividades concretadas en el POA y calendario, estas instancias, por mencionar algunas, se adjudican la responsabilidad de compartir la experiencia mexicana en los distintos rubros del proyecto en aras de consolidar un entendimiento práctico para los operadores en Bolivia. A través de visitas técnicas y cursos, se plantea comunicar las pericias mexicanas en materia de reúso de aguas residuales tratadas para una posible asimilación y aplicación en el contexto andino. Más aún, la conducción operativa del proyecto se propuso trasladar a un escenario tangible el intercambio de experiencias. La inclusión de actores estatales y locales vino a ampliar el espectro actoral, reforzando la CTr. Visitas técnicas guiadas a Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) con la compañía de órganos de agua locales como Aguas Municipales de Durango (AMP) o la Dirección Local de Conagua en Durango fueron pieza clave en la ejecución del proyecto, además de crear sinergias a nivel subnacional con las respectivas contrapartes.

En vista de que la Conagua no está facultada para ofrecer capacitaciones formales,[116] se consideró integrar al proyecto al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) que sí tiene esa atribución. Lo anterior con miras a fortalecer aún

[116] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores, previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

más la transferencia de conocimiento. Además, este hecho confirmó una multidiversidad actoral en la ejecución triangular. La anexión del sector académico en la implementación de la CTr desafió la lógica anacrónica de la exclusividad de las autoridades centrales como figuras exclusivas en la instrumentación de la CID.

En Bolivia, más que hablar de una comunidad de instituciones beneficiarias del proyecto, es necesario visibilizar su papel en la coordinación operativa del proyecto triangular. El VAPSB y VRHR designan a sus áreas estratégicas en la conducción operativa de los acuerdos concertados en el nivel estratégico; de ahí que se señalen a las siguientes instancias como contrapartes operativas del proyecto: Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico (SENASBA), Servicio Nacional de Riego (SENARI), Autoridad de fiscalización y control social del agua potable y saneamiento básico (AAPS), Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua, entre otras.

Más allá de cumplir con las metas y objetivos del documento de proyecto, constituye un reto institucional lograr la participación activa de los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) y Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) seleccionados en el proyecto, toda vez que serán ellos los principales responsables de la sostenibilidad de la iniciativa y la propagación de impactos positivos en la calidad de vida de las personas. El compromiso a nivel político de parte de ellos fue fundamental. El interés que despertó la CTr en las poblaciones de estas entidades, se hizo manifiesto con la presencia de varios alcaldes en las reuniones del proyecto, así como en la facilitación política para la operación del proyecto. Además, el fortalecimiento de capacidades de los recursos humanos que se encargarían de operar las PTAR en los numerosos municipios partícipes representaría uno de los aspectos más importantes para garantizar la sostenibilidad de la CTr. Por esto y más, el compromiso y apropiación de parte de estos actores constataría en qué medida el proyecto lograría ser efectivo. Finalmente, las oficinas de GIZ Bolivia, a través de los programas especializadas PROAGRO y PROAGUA, en conjunto con sus homólogos en México, facilitan la coordinación interinstitucional fungiendo como puentes entre el oferente Sur y el país socio. El acompañamiento puntual de la

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

conducción operativa de parte de GIZ contribuye a identificar áreas de mejora y adoptarlas en virtud de que la CTr mantenga un rumbo efectivo y eficiente.

El análisis del nivel de conducción operativo acierta en visibilizar las cuantiosas áreas institucionales que tienen que ser involucradas para lograr coordinar un proyecto triangular. Como fue referido en un inicio, solamente se optó por catalogar algunas oficinas o direcciones de las entidades cooperantes de manera que se pudiera ilustrar la naturaleza de los actores que intervienen en la operación. El éxito de un proyecto depende en gran medida de la conducción operativa y el grado de apropiación y compromiso que demuestre cada uno de los participantes. Aquí juega la comunicación institucional, tanto entre pares a nivel operativo, como con el nivel de conducción estratégico, un papel crucial. Los "estrategas" deberán estar al pendiente de cualquier circunstancia en el nivel operativo que incida en el progreso del proyecto. Si los operativos no cumplen con los respectivos productos acorde al calendario de actividades, será tarea del nivel estratégico presionar por la conclusión de estas en aras de mantenerse al corriente de los compromisos acordados en el POA.

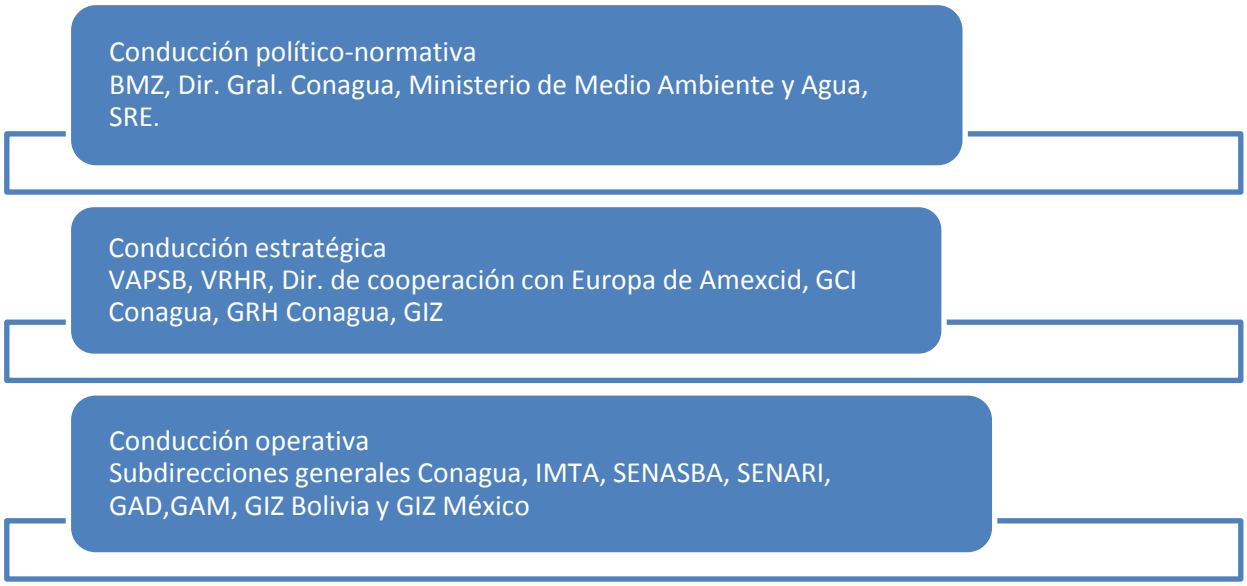
Para concluir este segmento, se propone rescatar una de las dificultades que presenta el esquema de estructura de conducción de *Capacity Works*. Se plantea la interrogante de en qué medida se puede considerar a las instituciones receptoras como pertenecientes al nivel operativo o en un sector distinto como población beneficiaria. Dichas instancias contribuyen en la coordinación logística de las actividades programadas, empero, en muchas ocasiones el personal a su cargo es designado para participar asimismo en las diversas capacitaciones, cursos o seminarios que componen la transferencia de conocimientos. En todo caso, el rol que desempeña este nivel operativo en Bolivia sería dual: operación del proyecto y fortalecimiento de capacidades como resultado del mismo.

Como este apartado ha atestiguado, los aportes de *Capacity Works* y la estructura de conducción en el análisis actoral de la CTr entre México, Bolivia y Alemania contribuyen a realizar una separación estratégica entre los actores y sus distintas facultades. De acuerdo con esta premisa, menciona Jürgen Baumann,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

coordinador del proyecto triangular que la estructura de *Capacity Works* auxilia en identificar "a las personas clave en cada institución participante".[117] Baumann asimismo reflexiona en torno a los distintos niveles de conducción presentes en el proyecto y, a pesar de la distinción teórica ofrecida por *Capacity Works,* declara que en el proyecto no tuvieron "una distinción clara entre el nivel estratégico y el nivel operativo".[118] En este rubro se considera que la catalogación de ciertos actores en la estructura de conducción bajo alguno de los niveles no puede ser definitiva. En este sentido, la GCI puede jugar un doble papel entre la conducción estratégica y la operativa, así como los viceministerios del MMAyA , al carecer de una dirección que coordine la CID interiormente, se puede ver involucrado conduciendo en distintos niveles del proyecto.

Figura 8. Los niveles de conducción en la CTr México, Bolivia y Alemania.



Elaboración propia.

En los párrafos siguientes continua el análisis de la conducción del proyecto, en esta ocasión se integran al marco de estudio las variantes de la repartición de roles de las instituciones preponderantes en la cooperación, así como se expondrán

[117] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores, (2016), previamente citada.
[118] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores, (2016), previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

las medidas de coordinación interinstitucional que se instrumentaron en el proyecto a fines de garantizar su adecuado funcionamiento.

La distribución de papeles de esta CTr se analiza inicialmente desde un ámbito global para luego ser direccionado hacia las instituciones clave. En la concepción del proyecto triangular se le confiere a México el papel central en la transferencia de conocimientos y en compartir experiencias en el sector hídrico con la contraparte boliviana, que en este contexto funge como país socio o receptor de cooperación, al presentar deficiencias a nivel normativo y operativo en reúso de aguas residuales tratadas. Mientras tanto, Alemania dará un acompañamiento participativo a la realización de actividades en el marco del proyecto, auxiliando en la coordinación del proyecto y colocación de expertos. Los tres países, por conducto de las respectivas instituciones comisionadas, adquieren responsabilidades y tareas diferenciadas para la ejecución del proyecto. La siguiente tabla muestra las diversas funciones que desempeñaron los órganos estratégicos de la CTr en la puesta en marcha del proyecto.

Cuadro 6. Actividades realizadas en el marco de la conducción estratégica del proyecto triangular.

Institución	Tarea
MMAyA a través del VAPSB y VRHR	• Selección de participantes en las capacitaciones, cursos, seminarios y talleres. • Convocatorias a reuniones de coordinación. • Organización de eventos del proyecto. • Integración de la Comisión Mixta.
Conagua a través de la GCI	• Enlazar y convocar a los departamentos técnicos de Conagua (Subdirecciones Generales, Organismos de Cuenca, Direcciones Locales y Organismos Operadores) para participar en el proyecto. • Organizar reuniones de coordinación. • Gestión de recursos con AMEXCID. • Comisionar a personal técnico para el proyecto.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

	• Contribuir en la logística y actividades del proyecto (transporte, infraestructura, materiales).
AMEXCID a través de la Dirección de Cooperación para Europa	• Gestión de la firma de Registros de Discusiones y Addendum. • Trámite de visado ante la Dirección General de Servicios Consulares de la SRE para movilidad de técnicos bolivianos. • Contribuir en la logística y organización de eventos y actividades en el marco del proyecto.
GIZ	• Apoyar en la planeación, logística y coordinación de actividades del proyecto. • Contratación de consultorías.

Elaboración propia con base en Baumann (2016), previamente citado.

Se puede apreciar que la repartición de labores se diseñó con base en las facultades y facilidades de cada una de las instituciones participantes. Como punto de partida, el MMAyA a través de sus viceministerios debe ser la única instancia encargada de designar al personal cuyas capacidades podrán ser fortalecidas por medio de las medidas del proyecto. Lo anterior, en virtud no solo del mejor conocimiento de los recursos humanos en los distintos niveles de capacitación, sino como disposición inicial para fomentar la apropiación del país socio en la iniciativa triangular. La contribución en la coordinación interinstitucional y logística-organizacional de eventos de gestión del proyecto representa una actividad compartida por la mayoría de los actores del proyecto, por lo tanto se reconoce su importancia, toda vez que al tratarse de un proyecto técnico. Para efectos prácticos, no se reiterará su mención en los demás casos. Por último, la integración de una Comisión Mixta entre los viceministerios del MMAyA tuvo como objetivo la conciliación de ideas y ofreció un espacio de comunicación interinstitucional que tuvo a bien unificar los intereses de Bolivia.

Conagua tuvo una actuación integral durante todo el proyecto. Si bien, su rol sería el de contraparte técnica encargada de encaminar los ademanes bolivianos en materia de agua tomando como base las experiencias mexicanas, su activismo en la gestión interinstitucional de la cooperación es destacable. La existencia de una oficina especializada de CID al interior de la Conagua centralizó los flujos de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

comunicación, cuestión que facilitó la convocatoria de las direcciones técnicas requeridas para la operación del proyecto. Además, estuvo en estrecho contacto con AMEXCID en las cuestiones concernientes al financiamiento de las actividades.

En ocasiones el papel de las contrapartes políticas está limitada a establecer el contacto inicial para la cooperación para después dedicarse a monitorear la evolución de proyectos de desarrollo. De parte de México la dinámica fue distinta. AMEXCID, fungiendo como entidad financiera mexicana dio seguimiento puntual en las distintas etapas del proyecto. En materia del funcionamiento financiero del proyecto, Laura Elisa García Querol, Directora de Cooperación para Europa, y principal personalidad involucrada desde AMEXCID en la administración del proyecto, relata que "una vez definido el POA se hace el calendario de actividades. Conagua solicita que apoyen con boletos viáticos y ya nosotros hacemos las gestiones aquí para otorgar los boletos de aviones y los viáticos (a los expertos y/o técnicos)".[119] De igual forma AMEXCID contribuyó en la realización de actividades primordiales como la firma de los Registros de Discusión y Addendum, documentos que sirvieron para la formalización de la CTr, así como en las diligencias a nivel interno para conseguir las visas para facilitar la movilidad de personas bolivianas a México.

Por último la GIZ adoptó la función de "eslabón o puente"[120] en referencia al acompañamiento que hizo del proyecto y su rol facilitador en la comunicación entre el oferente Sur y el país socio. La contratación de expertos o consultorías adicionales, ya sea para el diagnóstico de temáticas específicas en materia de normativa y tarifas de agua, coadyuvó asimismo en la implementación de la CTr.[121]

En conformidad con el POA, el MMAyA por medio del VAPSB y VRHR apoyaron la profesionalización y capacitación de actores institucionales como el SENARI y SENASBA, a gobiernos departamentales y locales, e incluso a

[119] Entrevista a Laura García Querol (2016), previamente citada.
[120] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores (2016), previamente citada.
[121] Las obligaciones contraídas por las instituciones bolivianas en la operación per se del proyecto es extensa. En este rubro se presentan resumidas algunas actividades en el anexo # a fin de ilustrar al lector en qué consistió su labor.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

universidades en numerosas temáticas del proyecto. En la tabla solamente se presentan algunas de las acciones del universo de actividades plasmado en el POA del proyecto.

Por último, se destacan tres aspectos restantes de la conducción triangular visibilizados en *Capacity Works* para efectos de este análisis en particular: la conformación de un comité coordinador, la comunicación y la convergencia. En el primer punto, de manera muy breve se logró obtener información acerca del grupo gestor del proyecto. En entrevista con Jürgen Baumann y Nohemí Flores, estos detallaron que se integró un grupo de coordinadores representativo de cada institución, los cuales en conjunto se encargaron de diseñar y dirigir las actividades del POA, así como convocar a las áreas técnicas que con el paso del tiempo fueron requeridas en el proyecto.[122]

La comunicación interinstitucional fue facilitada a través de videoconferencias y en contadas reuniones presenciales, en aras de optimizar los recursos acotados de la cooperación. En ellas se pretendió dar seguimiento puntual a aspectos importantes de la operación y notificar a las contrapartes de los contratiempos y progreso del proyecto. De acuerdo a Baumann y Flores, la CTr se desarrolló en ausencia de conflictos significativos que demandaran el establecimiento de mecanismos de resolución *ad hoc*.[123] En todo caso, fricciones menores emanadas del no cumplimiento de acuerdos y actividades fueron subsanadas por medio de comunicaciones insistentes. En general, la comunicación interinstitucional entre las partes fue adecuada.

Como lo detalla el segundo apartado de esta investigación, la convergencia, entendida como la presencia o generación de espacios políticos para reconfigurar los acuerdos establecidos, al igual que la comunicación interinstitucional son factores intrínsecos en los sistemas de cooperación. Derivado de esta investigación, se identifican elementos de convergencia y comunicación interinstitucional que fungieron como instrumentos de conducción. En cuanto a la convergencia, durante

[122] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores (2016), previamente citada.
[123] Entrevista a Jürgen Baumann y Nohemí Flores (2016), previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

la primera fase del proyecto triangular fueron organizados dos eventos interinstitucionales de gestión del proyecto donde concurrieron distintas personalidades involucradas en la cooperación. El taller de evaluación y planificación intermedia del proyecto de CTr México-Bolivia-Alemania[124] realizado en marzo de 2013 y el taller de evaluación final llevado a cabo en octubre del mismo año representan dos momentos clave en la convergencia de la iniciativa.[125]

El taller de evaluación intermedia tuvo lugar en Bolivia los días cuatro, cinco y seis de marzo de 2013 y tuvo como objetivos principales los siguientes: hacer una evaluación del proyecto y sus actividades durante el año 2012; analizar la pertinencia; efectividad y relevancia del proyecto en relación a su concepción original, evaluar la correspondencia de los logros del proyecto con los indicadores; analizar los mecanismos de gestión; comunicación y coordinación de la iniciativa; medir el grado de apropiación de los actores y el cumplimiento de sus compromisos; planear el transcurso del proyecto hasta diciembre 2013 y; evaluar el interés de los países y el potencial para entablar una segunda fase del proyecto. Si bien, el documento de reporte del taller elabora un diagnóstico integral de los avances y problemas del proyecto, se opta por incorporar los datos de mayor relevancia en función del análisis que hasta ahora se ha desarrollado. En materia de progreso del proyecto, vinculado directamente con la consecución de los indicadores, se obtuvo un avance medio. Es decir, hasta ese momento la mayoría de los indicadores del proyecto contaban con un grado de logro de alrededor del 50%. Además, se identificó que el proyecto había generado impactos adicionales a los planeados en el inicio. Por ejemplo, la participación de 183 bolivianos en recorridos técnicos y talleres. Otro resultado del taller fue el reconocimiento de la ambigüedad de algunos indicadores.[126]

---

[124] de la Lastra (2013a), documento interno, previamente citado.

[125] de la Lastra (2013b). *Informe del Taller de Evaluación. Proyecto de Cooperación Triangular México-Bolivia-Alemania. Apoyo a la mejora del reúso y tratamiento de aguas residuales para la protección de cuerpos de agua, con enfoque de adaptación al cambio climático. La Paz, Bolivia, 28 y 29 de Octubre 2013*. Documento interno.

[126] de la Lastra (2013a), documento interno, previamente citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La autoevaluación de los países, así como su perspectiva acerca de los socios, en términos del papel desempeñado y las aportaciones al proyecto, otorgó insumos importantes para la reconfiguración de la CTr. Un gran hallazgo es la concordancia entre las partes en torno a la apropiación limitada de Bolivia en su participación en el proyecto. Se instó a este país a consolidar una "mayor participación en el proyecto, seguimiento de los proyectos piloto y apropiación y selección adecuada de participantes".[127] En contraposición, se reconoció su gestión en la vinculación del proyecto en sus tres niveles de gobierno, aun requiriendo de una mayor articulación institucional. Adicionalmente, en el reporte se hace una mención o justificación de los motivos por los cuales el VIPFE ha asumido una participación al margen del proyecto. Los representantes de este viceministerio adjudicaron su poca apropiación del proyecto a la incorporación de esta CTr a la cartera de proyectos existentes de la GIZ en ausencia de la firma de un convenio propio. Debido a ello, el VIPFE no efectuó una asignación de responsabilidades, funciones y monitoreo del proyecto. Sin embargo, en el evento recalcó su compromiso y disposición para colaborar con las contrapartes en cualquier gestión que les sea solicitada.[128] Fruto de esta reunión tripartita fue asimismo la designación de responsables para ejecutar las actividades durante el periodo restante del proyecto. En esta repartición de funciones, representada en el cuadro seis se vislumbra un compromiso de mayor envergadura de las instituciones bolivianas así como una planeación estratégica adecuada con miras al cumplimiento de las metas del proyecto.

Cabe rescatar de este documento, por último, la noción compartida de que, si bien el grado de logro de los indicadores va acorde al periodo de evaluación, la efectividad del proyecto aún puede ser incrementada. Lo anterior en virtud a la apropiación parcial de Bolivia así como en el limitado aprendizaje y las incipientes capacidades instaladas en las personas beneficiarias; todo ello derivado de la inadecuada selección de participantes en las actividades así como en las deficiencias de las instituciones bolivianas para adoptar y replicar el

[127] de la Lastra (2013a:11), documento interno, previamente citado.
[128] de la Lastra (2013a), documento interno, previamente citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

aprendizaje.[129]A partir de la iniciación del proyecto hasta esta primera evaluación, la coordinación en la ejecución del proyecto corrió a cargo de México y Alemania y Bolivia jugó un papel secundario.

A causa de este primer ejercicio de convergencia, donde los países comunicaron tanto sus perspectivas sobre el rol de sus contrapartes, como sus expectativas en la recta final del proyecto, la CTr fue reconfigurada en obediencia a las prácticas y dinámicas sujetas a mejora, con el objetivo de incrementar su efectividad e impactos en Bolivia. Seis meses posteriores al taller intermedio, tuvo lugar el evento de evaluación final del proyecto. A continuación se resaltan algunos puntos de interés: 1.La apropiación en Bolivia fue mayor a partir del Taller de Evaluación intermedia, no obstante, las instituciones de este país aún no han aprovechado íntegramente las capacitaciones y actividades del proyecto; 2. Para contribuir a la sustentabilidad del proyecto, es necesario que Bolivia genere estructuras adecuadas y delegue responsabilidades en sus instituciones para que estas consoliden y propaguen los conocimientos y experiencias adquiridos; 3. Se manifestó el interés boliviano para crear una segunda etapa del proyecto y se diseñó su matriz de impacto.[130]

Asimismo, una vez finalizado el proyecto, de manera interna se realizó una evaluación al proyecto por parte de la GIZ. En términos generales, dicho documento analiza el logro del proyecto en cuanto al cumplimiento de los indicadores y realiza un balance general del proyecto. La evaluación llevada a cabo por Lea Herberg destaca los siguientes aspectos de la triangulación México, Bolivia y Alemania. La mayoría de los indicadores del proyecto (66.6%) han sido logrados de manera satisfactoria, presentando grados de cumplimiento iguales o superiores al 100%.[131] Se trató preponderantemente de las actividades relacionadas con capacitaciones y transferencia de conocimientos. En cambio, las acciones referentes a normativas para el reúso de agua y su adopción en el nivel municipal, fueron parcialmente instrumentadas y sus indicadores presentaron un bajo progreso. Se acentuó la

[129] de la Lastra (2013a), documento interno, previamente citado.
[130] de la Lastra (2013b), documento interno, previamente citado.
[131] Para mayor información consultar Anexo 3.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

mediana apropiación de Bolivia en el proyecto y la sobrecarga de las áreas técnicas de México como principales desafíos del proyecto.[132] La evaluación general de la CTr califica distintos criterios[133] en una escala. Para fines de esta investigación solamente se resalta el criterio estructura de conducción al cual se le atribuyó el valor "Alto". Por último, una idea concluyente en el documento de evaluación es la necesidad de crear "una sola cabeza en el VHRH o VAPSB para coordinar las tareas y actividades de la cooperación triangular",[134] por otro lado se reconocen las fortalezas institucionales en México en el sector hídrico y el papel coordinador de Alemania como garantes de la eficiencia del proyecto.

Se reconoce que este análisis está fundamentado meramente en uno de los cinco factores de éxito de *Capacity Works* y que con objeto de propiciar un estudio más amplio de la metodología aplicado a un caso de estudio sería necesario incorporar más elementos de la misma. A fin de satisfacer parcialmente esta interrogante, con los insumos propiciados en el segundo capítulo es posible presentar un breve análisis de los demás factores de *Capacity Works* en este proyecto:

- Estrategia: alude a la planeación pertinente y plausible en concordancia con los objetivos de la cooperación. En este caso, el diseño de la estrategia obedeció tanto a los intereses como a los perfiles de los cooperantes socios. En este rubro, la propuesta de proyecto tuvo una clara orientación estratégica en un tema delicado en Bolivia, sin embargo fracasó en dotar de los mecanismos necesarios para la mayor apropiación de este país.
- Cooperación: este factor estudia el grado de coordinación y responsabilidad de los actores para actuar en conjunto en pos de cumplir las actividades del proyecto. Resulta esencial identificar el nivel de compromiso de los actores así como posibles áreas de conflicto. Los participantes de la CTr México-

[132] Herberg, L. (2013). *Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe. Informe final para un proyecto financiado por el Fondo*. Documento interno.
[133] Criterios de evaluación general: Relevancia, Eficacia, Eficiencia, Impacto y Sostenibilidad. La modalidad triangular se mide con estos factores de *Capacity Works*: Procesos, Cooperación y Estructura de Conducción.
[134] Herberg, L. (2013), documento interno, previamente citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Bolivia-Alemania presentaron un nivel de cohesión adecuado para la ejecución del proyecto, si bien existieron mínimos contratiempos de índole operativo (entrega de actividades de manera extemporánea) que mermaron el desarrollo del proyecto acuerdo al POA. La voluntad y la cooperación entre las partes fue adecuada en función con las exigencias del proyecto, aunque existen áreas de mejoras en cuanto al grado de participación de los actores, particularmente de Bolivia.

- Procesos: los distintos procedimientos vinculados a la gestión interna del proyecto son estudiados por este factor. Cabe destacar que en este ámbito se clarificaron las actividades y sus tiempos de entrega a través del POA, que fungió como elemento organizativo de gran aportación al proyecto. Además, los eventos de evaluación intermedia y final del proyecto contribuyeron a la revisión de la calidad y funcionalidad de los numerosos procesos presentes en la operación del proyecto. Por medio de estas reuniones los socios lograron comunicar tanto sus expectativas acerca de sus contrapartes como reconocer áreas de mejora en la gestión de la CTr. De esta manera, los procesos existentes en esta cooperación pudieron ser analizados y en consiguiente mejorados para la ejecución más eficiente y eficaz del proyecto.
- Aprendizajes e Innovación: los sistemas de cooperación están sujetos a constantes readaptaciones, esto en virtud de la identificación de deficiencias y áreas de mejora en el transcurso de la implementación del proyecto. La documentación del progreso del proyecto triangular genera insumos valiosos para la reconfiguración del esquema de operación del proyecto. En este sentido, los aprendizajes derivados de la primera etapa del proyecto despertaron un interés en la contraparte boliviana para proponer la ejecución de una fase complementaria del proyecto. Con base en esta primera experiencia, las lecciones aprendidas por parte de los socios bolivianos generaron innovaciones que se reflejaron en la propuesta de proyecto complementaria, que definió áreas de intervención precisas y una mayor apropiación en esta segunda etapa.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

3.4 Reflexiones finales.

El capítulo final de la investigación inicia retomando las bases políticas en las relaciones México-Bolivia-Alemania, y sus respectivos marcos institucionales, que fundamentan la CTr para después abordar analíticamente el proyecto con la estructura de conducción de *Capacity Works.* Como se ha podido constatar en este apartado, este método sirvió como un instrumento de gestión para identificar en los distintos niveles a las contrapartes involucradas. Asimismo, contribuyó a visibilizar las atribuciones y responsabilidades de cada actor institucional participante facilitando una delegación adecuada de responsabilidades. De igual forma, el análisis metódico del proyecto exhibió una serie de deficiencias y complicaciones en la operación tripartita. Por una parte, se evidenció el limitado papel de la contraparte política boliviana en la coordinación de la CTr. El MPD a través del VIPFE ejerció un papel simbólico dentro de este sistema, asistiendo únicamente a los eventos político-estratégicos organizados en el marco del proyecto, no obstante sin una aportación significativa en la conducción de la CTr. En contraposición, AMEXCID participó activamente en la coordinación y concertación estratégica de la triangulación, actuando igualmente como entidad financiera de México. Resulta importante rescatar esta labor, toda vez que se puede argumentar que la no asignación de fondos de parte de Bolivia, que fueran administrados por el VIPFE, incidió en el interés y compromiso político de esta institución por la CTr. Si bien resulta una dificultad en los países en desarrollo la inyección de recursos ya sea materiales, institucionales o financieros para la instrumentación de cooperaciones, dicho factor constituye una pieza fundamental para realizar su apropiación. Las limitadas capacidades institucionales de Bolivia, tanto en el VIPFE como en el MMAyA y sus viceministerios, quedaron en evidencia al ejecutar esta cooperación. La autopercepción de las autoridades bolivianas plasmadas en los eventos de evaluación intermedia y final, al igual que la perspectiva de los demás socios, corroboró la inadecuada apropiación del país en la coordinación y gestión del proyecto. Tanto el distanciamiento del VIPFE, como la inexistencia de una dirección articuladora de la CID en el MMAyA son dos áreas de mejora que Bolivia deberá considerar para fortalecer su papel en esta dinámica. Por otro lado, se comprobó

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

que la convergencia en la conducción del proyecto, propiciada a través de la comunicación interinstitucional y los espacios políticos para la reconfiguración de las estructuras existentes (eventos de evaluación) coadyuvó a que Bolivia asumiera de mejor manera su proceso de desarrollo. Si bien, la noción general de la inadecuada apropiación de Bolivia en el proyecto fue compartida por todos los actores, a partir de la evaluación intermedia de la CTr se identificó un mayor compromiso y esfuerzo institucional del país andino que se tradujo en impactos favorables para el éxito del proyecto.

La conducción del proyecto triangular en materia de reúso de aguas residuales fue en gran medida ejercida por las instituciones mexicanas y la GIZ. Lo anterior demostró las fortalezas institucionales de México, que tiene en la Conagua y la AMEXCID, a dos actores importantes que podrán robustecer su papel como cooperante internacional. Por último, la investigación y análisis del proyecto refutó concepciones previas acerca del instrumento *Capacity Works.* Se pensó en un momento inicial que el método sería utilizado cabalmente en el diseño y operación de proyectos. Empero, a través de entrevistas con el personal estratégico y operativo del proyecto se demostró que, más que un método riguroso y fijo, *Capacity Works* y su estructura de conducción fueron empleados como una guía que orientó el proyecto hacia sus objetivos. La CTr México-Bolivia-Alemania, a pesar de la moderada apropiación de Bolivia, presentó una horizontalidad política y estratégica que contribuyeron a que este proyecto fuera efectivo.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Conclusiones

Esta investigación tuvo como objetivo exponer la metodología de *Capacity Works* y emplearla para el análisis de un proyecto triangular entre México, Bolivia y Alemania. Inicialmente se ofreció el marco histórico de la CID desde su surgimiento hasta su paradigma actual. Se contrastaron los distintos motivos e intereses de orden político, así como las obligaciones históricas que contribuyeron en la fundación de la CID como instrumento en las relaciones internacionales. Asimismo, el capítulo inicial de esta tesis tiene a bien ilustrar el desarrollo histórico y conceptual de los actores principales en la CID y la conformación de la tradición de CNS que vino a ser cuestionada por las acciones de la CSS. La retórica oficial en esta materia fue desafiada por la cada vez mayor presencia y compromiso de cooperantes del Sur que se asumieron menos en tanto a objetos del desarrollo, en favor de consolidar su posición como sujetos del desarrollo. El mismo argumento se refleja en la transición conceptual de los otrora países beneficiarios.

Para finalizar este apartado, se desagregó un análisis conceptual y un balance crítico de la CTr, modalidad de cooperación que motivó este estudio. Con fin de nutrir el debate de la CTr, se retomaron numerosas definiciones que se encuentran tanto en la literatura especializada de CTr como en las propias concepciones que emanan de organismos internacionales, agencias de cooperación, actores no gubernamentales y demás instancias. Se percibe que las diversas nociones acerca de la CTr obedecen a circunstancia particulares. Por ejemplo, la adopción de una postura de CTr Sur-Sur-Sur, en la que se promueve la participación de dos cooperantes del Sur en conjunto con un país socio, permite que países como Venezuela y Cuba ejerzan acciones de cooperación en virtud de sus fortalezas institucionales e intereses políticos sin la presencia de un donante tradicional. En cambio, los países que conforman el caso de estudio coinciden en una CTr de corte “tradicional”, donde convergen un país donante tradicional, un cooperante Sur y un país socio.

El análisis de la varianza conceptual en la CTr reforzó una concepción integral de esta modalidad. Términos como costos de transacción, horizontalidad,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

apropiación y complementariedad, por mencionar algunos, ilustran las complejas dinámicas en el nivel operativo de la CTr. En parte, estos factores inciden de manera significativa en la problemática de la ineficacia de la CID. Más aún, el estudio del mosaico tipológico de actores inmersos en sistemas de CTr dio paso a adoptar un posicionamiento certero acerca del papel que desempeñan estos países. Si bien, a lo largo de la tesis se emplean los diversos términos a fin de evitar en la narrativa la repetición exhaustiva de los mismos, para el autor los siguientes conceptos representan los más adecuados: país donante tradicional, cooperante del Sur y país socio. Los países donantes tradicionales, por su accionar histórico, sus cualidades compartidas y las prácticas efectuadas en el campo de la CID son identificados como tales, y la terminología refiere de manera integral a su papel. Sin embargo, el debate conceptual fue revigorizado por la presencia de países que cuestionaron el paradigma tradicional al inmiscuirse en las prácticas donantes.

Los PRM, países pivote o países ancla reconfiguraron las dinámicas preestablecidas y generaron una nueva narrativa. Toda vez que ninguna de las definiciones anteriores cumplieron a cabalidad con las manifestaciones de estos "nuevos" donantes, se optó por emplear el término cooperante Sur, emanado de las aportaciones de Bracho, como concepto integrador. Por otro lado, la evolución retórica de los receptores de las acciones de cooperación hacia países socio denotó una perspectiva renovada en la CID. La transición de países beneficiarios a países socio otorgó mayores responsabilidades así como un protagonismo tajante en asumir sus procesos de desarrollo. La parte final de este capítulo pretendió poner en la balanza los argumentos a favor y en contra de la CTr. Por una parte, se favoreció el establecimiento de la CTr con miras a reducir costos de transacción y vista como un instrumento conciliador entre las tradiciones de CNS y CSS. Sin embargo, los detractores de esta modalidad manifestaron que la adopción de la CTr genera mayores beneficio a las entidades donantes, mientras que el país socio queda a merced de lo que estos países dispongan.

En el segundo capítulo de la tesis se plasma una propuesta conceptual acerca de las distintas maneras en las que se puede configurar una CTr. En el marco

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

de este análisis, el proyecto abordado en esta investigación se cataloga como una cooperación de triángulo isósceles, donde México y Alemania ejercieron el papel de coordinación y operación principal, mientras que Bolivia asumió una apropiación parcial del proyecto. No obstante la participación marginal del país socio, como se plasmó en el tercer capítulo, se cumplieron con la mayoría de los indicadores y se generaron impactos positivos en Bolivia, evidenciando de esta manera la eficacia del proyecto.

Gran parte de este apartado se dedica a exponer los alcances y limitantes del factor de éxito estructura de conducción del instrumento de gestión de la cooperación alemana *Capacity Works*. Se introduce este método mencionando sus cinco factores de éxito: estrategia, procesos, cooperación, aprendizaje e innovación y estructura de conducción. La investigación se centra en este último debido a su pertinencia y utilidad en la coordinación operativa en esquemas triangulares. Sin embargo, se insta a las personas involucradas en esta temática a abordar los demás factores de éxito en la CTr en pos de medir las contribuciones reales de esta metodología. Se recomienda hacer particular énfasis en los factores de Procesos y Cooperación.

Dentro del factor de estructura de conducción se identificaron los tres niveles de conducción existentes en las cooperaciones y sus respectivas facultades y actividades: nivel político-normativo, nivel estratégico y nivel operativo. La conducción del proyecto en esta jerarquía fue contrastada posteriormente en el tercer capítulo al analizar el proyecto México-Bolivia-Brasil. Con objeto de complementar el entramado teórico de *Capacity Works* y su estructura de conducción, se incluyó al análisis los aportes de expertos en la metodología. Las entrevistas con Ulrich Wehnert y Ulrich Müller contribuyeron significativamente a consolidar un entendimiento de la estructura de conducción en la CTr. Más aún, por medio de la literatura especializada en la materia, se ahondo en elementos determinantes del éxito o fracaso de la conducción en la CTr, entre los que destacan: la comunicación y transparencia interactoral, la delegación adecuada de responsabilidades, la convergencia y la apropiación del país socio. A fin de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

consolidar una comprensión acerca de *Capacity Works* y la estructura de conducción, se optó por deconstruir este concepto a partir de las aportaciones de Renate Mayntz en la tradición sociológica alemana. Por medio del paradigma de la teoría de la dirección política se averiguaron los fundamentos detrás del concepto de conducción. En este sentido, la crítica de esta teoría devino en el análisis de la gobernanza como un instrumento analítico más adecuado para estudiar las dinámicas de poder y de coordinación en la toma de decisiones en el entramado actoral. Empero, se concluyó que emplear este paradigma en el contexto de la CTr, al ser ambivalente y de aplicación variada, pudiera generar mayores confusiones en las partes involucradas. Toda vez que cada una de ellas podría presentar un entendimiento diferenciado de la gobernanza.

El tercer y último capítulo de la presente investigación se analiza el proyecto triangular México-Bolivia-Alemania en materia de reúso de aguas residuales utilizando el instrumento de gestión *Capacity Works* y su estructura de conducción. Como punto de partida se estudia el andamiaje institucional de CID de cada uno de los países socios y se justifica la formalización del proyecto triangular con base en las estrategias y prioridades de CID de cada uno de los países. A continuación se detalla la iniciación de la CTr y las gestiones institucionales pertinentes a su establecimiento. Un punto crítico aquí a destacar es que, si bien la contraparte boliviana manifestó interés y realizó visitas frecuentes a México para entender el entramado institucional del agua en este país, la solicitud para afianzar una CTr fue emitida por el país norteamericano. Asimismo, el proceso burocrático para el inicio de la CTr devela un particular esquema de poder en la toma de decisiones. Al ser este un programa auspiciado por el BMZ, la propuesta de proyecto que se presenta por parte de México y Bolivia al Fondo regional para la cooperación triangular debe llevar la autorización de este ministerio alemán y el de asuntos exteriores antes de iniciar su ejecución.

La estructura de conducción del proyecto en sus tres niveles reflejó una delegación de responsabilidades adecuada. El nivel político-normativo se dedicó meramente a formalizar el compromiso político y delinear las líneas temáticas para

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

realizar la CTr. Por su parte, el nivel de conducción estratégica, representado a nivel viceministerial en Bolivia y a nivel de dirección general tanto en Conagua como en AMEXCID facilitaron una comunicación interinstitucional efectiva que tuvo insumos esenciales de la GIZ. De igual forma, diseñaron líneas estratégicas para dar cumplimiento a los indicadores del proyecto. En un nivel inferior, el nivel operativo que cobró cuerpo en direcciones generales técnicas de Conagua, gobiernos municipales y departamentales en Bolivia, así como en el IMTA y las oficinas regionales de la GIZ se dieron la tarea de la ejecución activa del POA compuesto de diversas actividades enmarcadas en los objetivos del proyecto. Al final, el proyecto logró alcanzar la gran mayoría de sus indicadores y generó en la contraparte boliviana impactos significativos, empero, no óptimos, que motivó al establecimiento de una nueva etapa. La fase de implementación del proyecto presenta resultados tangibles y áreas de mejora. México y Alemania asumieron un rol de coordinación importante que fue en gran medida el factor que impulsó el logro de los objetivos. En cuanto a Bolivia, la CTr vino a evidenciar sus debilidades institucionales tanto en el sector técnico como en el político. La participación del VIPFE fue mínima y los viceministerios del MMAyA presentaron dificultades tanto a nivel de coordinación interna, como externa. De manera global, esta investigación demostró que la CTr contribuye cada vez más a concretar un puente articulador entre la CNS y la CSS, toda vez que, como fue demostrado en este proyecto, se incorporaron elementos de ambas tradiciones.

La investigación expuesta a lo largo de estas páginas comprueba la validez de las hipótesis general y secundaria planteadas en el inicio de la misma. Primeramente, se constata la hipótesis general, que asume que en efecto la cooperación triangular entre México, Alemania y Bolivia ha promovido la utilización de mecanismos de coordinación y operación, los cuales han contribuido a incrementar la eficacia de la iniciativa. En segundo término, la hipótesis secundaria se confirma a partir de que en la coordinación y operación con que se condujo este proyecto triangular existió horizontalidad política y estratégica entre las partes que coadyuvó a la efectividad de la cooperación, sin embargo, no logró impulsar una apropiación integral de Bolivia.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Finalmente, se concluye que el uso de *Capacity Works* y su factor de éxito estructura de conducción en esta iniciativa de desarrollo coadyuvaron a que se alcanzaran las metas planeadas y se generarán impactos positivos en la calidad de vida de los actores beneficiarios. La división de actividades de las distintas instituciones involucradas se hizo acorde a sus ventajas comparativas e intereses, hecho que facilitó la operación del proyecto. Asimismo, se ha averiguado que la metodología de *Capacity Works* en sí no se ejecuta al pie de la letra y son los facilitadores y coordinadores de parte de la GIZ los encargados de incorporar sus distintos elementos en la operación del proyecto. En este caso, la participación de la GIZ es vital para impulsar la coordinación de todos los actores.

Se reconoce que para demostrar con mayor contundencia las aportaciones de *Capacity Works* y su estructura de conducción refuerzan en efectividad de la cooperación triangular, un estudio comparativo se plantea necesario .Existen dos variables en esta idea. Por una parte analizar un proyecto triangular donde no se haya utilizado *Capacity Works* y otro donde sí y hacer una comparación entre ambos. La segunda variable sería analizar dos o más proyectos con la metodología que hayan logrado evaluaciones positivas y que en ambos se hayan identificado impactos positivos a largo plazo. Estas preocupaciones podrán ser abordadas en futuras investigaciones en el tema. Igualmente, se insta a que personas interesadas en esta temática puedan ahondar en el conocimiento de *Capacity Works* y aplicar sus aportes en demás sistemas de cooperación. En este contexto, estudiar los factores de éxito Procesos y Cooperación se plantea relevante en la CTr.

Fue propósito de esta investigación otorgar insumos importantes para la discusión y análisis de lo anteriormente propuesto, a fin de que en un futuro se desarrolle en México una metodología institucional para la operación de iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo. Se insta a que la agenda mexicana de la cooperación internacional para el desarrollo estudie con mayor profundidad las distintas metodologías de ejecución de la cooperación que existen a nivel internacional de adoptar una versión propia que se enriquezca de las diversas tradiciones. En pos de fortalecer la institucionalidad de la cooperación al desarrollo

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

en México, los distintos actores del entramado institucional en esta materia deberán coordinarse y buscar crear esquemas y herramientas de gestión que prevalezcan cambios de gobierno, es decir, generar una metodología institucional *ad hoc* de la cooperación mexicana. Como se ha podido constatar por medio de la investigación, esto llevará a una mayor profesionalización de México en las dinámicas de cooperación y fortalecerá su papel a nivel internacional. Fuera del *argot* ofrecido por *Capacity Works*, AMEXCID tiene la oportunidad de diseñar un instrumento comprensible y sencillo para instrumentar la conducción, que igualmente en el contexto mexicano podría ser llamada estructura de administración conjunta o gobernanza del proyecto.

A Bolivia esta investigación le propone fortalecer sus instituciones en sus niveles técnico y político. En el MMAyA una oficina a nivel de dirección general que asuma el rol de punto focal en temas de CID es necesaria para facilitar la coordinación interinstitucional. Asimismo la inyección de recursos provenientes del VIPFE deberá platearse como una prioridad, a fin de que esta instancia tenga un mayor compromiso y participación con las diversas acciones de cooperación que se realicen en Bolivia.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Lista de referencias

Agenda Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, (2014), *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avances 2014,* Recuperado el 19/01/16 de http://effectivecooperation.org/wordpress/wpcontent/uploads/2014/04/HaciaunacooperacionaldesarrolloeficazVersionpreliminar.pdf

Ashoff, G. (2010), *Triangular Cooperation. Opportunities, risks and conditions for effectiveness.* Washington D.C: World Bank Institute.

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (2012). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.* Recuperado el 22/05/15 de http://AMEXCID.gob.mx/images/pdf/lcid.pdf

----- (2014a). *Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo.* Recuperado el 23/05/15 de http://AMEXCID.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo

----- (2014b), *Programa de cooperación internacional para el desarrollo 2014-1018.* Recuperado el 12/04/16 de http://AMEXCID.gob.mx/images/pdf/PROCID/Programa-de-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo-2014-2018.pdf

----- (2013). Entrevista a la Embajadora emérita de México Rosario Green. Revista Mexicana de Política Exterior. núm. 102 (pp. 173-181). Recuperada el 13/04/16 de http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/green.pdf

Ayala, C. (Ed.), (2012). Aspectos teórico-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo. En Ayala, C. (Ed.) *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos.* (pp.11-38). México: Instituto Mora.

Ayllón, B. (2007),*La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones de la perspectiva de las relaciones internacionales*, Recuperado el 27/01/16 de https://www.researchgate.net/profile/Bruno_Ayllon/publication/267711762_La_Cooperacin_Internacional_para_el_Desarrollo_fundamentos_y_justificaciones_en_la_p

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

erspectiva de la Teora de las Relaciones Internacionales/links/54a4389d0cf256bf8bb32279.pdf

Bambirra V. (1987), *El capitalismo dependiente latinoamericano*. México, Siglo XXI.

Banco Mundial, (2016), *Historia.* Recuperado el 18/01/16 de http://www.bancomundial.org/es/about/history

Bretton Woods Project (2008), *Qué son las instituciones Bretton Woods,* Recuperado el 19/01/16 de http://www.brettonwoodsproject.org/es/2008/02/art-560735/.

Bracho, G. (2014), *La cooperación al desarrollo en transición: el reto de los cooperantes del Sur*. Revista Mexicana de Política Exterior. núm.102 (pp. 89-113). Recuperado el 19/05/15 de http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/brachoc.pdf

----- (2015), *In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda.* Alemania: DIE.

Bracho, G. y García-López A. (2011). *México y el CAD de la OCDE: Una relación en construcción*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 28, 12.

Cámara de Diputados (2016). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.* Recuperado el 13/04/16 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm

----- (2015), *Ley de cooperación internacional para el desarrollo*. Recuperado el 12/04/16 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf

Cardoso, F. H. y Faletto E. (1988). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica.* México: Siglo XXI.

Centro Internacional para la Migración y Desarrollo (2016), *Unser Profil*, Recuperado el 19/05/16 de http://www.cimonline.de/de/profil/43.asp

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2002), *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo,* consultado en línea el 24/05/15 de http://www.cepal.org/noticias/noticias/9/10569/aconf198-11esp.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Davies, J. S. (2011), “Repensando las redes: gobernanza como hegemonía” en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas.* México, UAM Iztapalapa, Anthropos editorial, pp.37-66.

Diario Oficial de la Federación (2014).*Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Recuperado el 19/05/15 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014

Dos Santos, T. (1978). *Imperialismo y dependencia,* México: Nueva Era.

----- (2002). *La teoría de la dependencia: balance y perspectivas.* México: Plaza Janés.

Figueroa, B. (2014), *Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)*. Revista Mexicana de Política Exterior. núm.102 (pp.29-53). Recuperado el 19/05/15 de http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf

Frenken, S. *et. al.* (2010), “The Role of Ownership and Political Steering for Development Results” en Sarah Frenken y Ulrich Müller (eds.), *Ownership and Political Steering in Developing Countries*, Baden-Baden, Alemania, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Nomos, pp. 9-18.

García, I. (2007), “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y gasto público 47/2007, pp*. 37-64.

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2014), *Fomento del reúso de aguas residuales tratadas para el riego agrícola en Bolivia. Cooperación triangular México-Bolivia-Alemania.* Consultado en línea el 16/05/16 de https://www.giz.de/de/downloads/giz2014-sp-dreieckskooperation-bolivien-mexiko-deutschland.pdf

----- (2015a). *Gestión de la Cooperación en la Práctica. Diseñar Cambios Sociales con Capacity Works,* Wiesbaden, Alemania, Springer Gabler. Documento disponible solo internamente.

----- (2015b). *Fondo regional para la cooperación triangular con América Latina y el Caribe.* Recuperado el 24/05/15 de http://www.giz.de/de/weltweit/11821.html

----- (2016a), *Geschichte.* Recuperado el 13/04/16 de https://www.giz.de/Entwicklungsdienst/de/html/1402.html

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

----- (2016b), *Mexiko.* Recuperado el 12/04/16 de https://giz.de/de/weltweit/306.html

----- (2016c), *International institutions.* Recuperado el 13/04/16 de https://www.giz.de/en/workingwithgiz/international_institutions.html

Gesellschaft für die Technische Zusammenarbeit, (2007*). Capacity Works. El modelo de gestión de la GTZ para el desarrollo sostenible*. Recuperado el 10/11/15 de http://www.gizprevenir.com/documentos/resumen-de-cw.pdf

Granguillhome, R. (2013*), La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo*, Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 98, México. pp. 111-126

Gómez Galán, M. *et. al.* (2011). *Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular.* Madrid, España: CIDEAL.

Hatton, N. (2012), Text Box X –The Topographies of Management. En Langendorf, *et. al* (Eds.). *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice*.pp. 99-103. Baden-Baden, Nomos.

Klingebiel, S. (2014), *Development cooperation: Challenges of the New Aid Architecture,* Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Krauthammer, C. (2013), *Why we give foreign aid,* Estados Unidos: Washington Post, Recuperado el 18/01/16 de https://www.washingtonpost.com/opinions/charles-krauthammer-why-we-give-foreign-aid/2013/03/07/aff9454a-8760-11e2-9d71-f0feafdd1394_story.html

Kreditenanstalt für Wiederaufbau, (2016), *KfW Group-Over 65 years of promotional activity.* Recuperado el13/04/16 de https://www.kfw.de/KfW-Group/About-KfW/Identit%C3%A4t/Geschichte-der-KfW/

Langendorf, J. *et. al*, (2012). *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice.* Baden-Baden: Nomos.

----- (2012). Chapter 1 –Triangular Cooperation as a Complementary Strategy for Development. En Langendorf, *et. al* (Eds.). *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice.*pp. 21-32. Baden-Baden: Nomos.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Instituto Mora

López, L. (2015), *De Monterrey a Adís Abeba: contribuciones de México al debate sobre financiamiento al desarrollo*. Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 103, México. pp. 111-123

Mayntz, R. (2006), "Governance en el Estado moderno", *POSTData,* N.11, Abril, pp.103-117.

----- (2004), "Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?" *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Working Paper 04/1, Marzo 2004.

----- (2003) "From government to governance: Political steering in modern societies", *Summer Academy on IPP*: Wurzburg, Septiembre, pp.1-12.

Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (2016a), *Die Geschichte des Ministeriums.* Recuperado e 13/04/16 de http://www.bmz.de/de/ministerium/geschichte/index.html

----- (2016b), *Development Policy en 2030: Shaping German Technical Cooperation for the Future. Discussion Paper on Trends in Development Cooperation in 2030 and Beyond.* Berlín, Alemania: GIZ.

----- (2015), *Anchor countries.* Recuperado el 23/05/15 de https://www.bmz.de/en/service/glossary/A/anchor_countries.html

----- (2013), *Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungs-politischen Zusammenarbeit*. Recuperado el 13/04/16 de https://www.giz.de/de/downloads/giz2013-de-strategiepapier-dreieckskooperation.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, (2012). *Lineamientos para la gestión de la cooperación técnica entre países en desarrollo*.

Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, (2013). *Cooperación internacional en Bolivia 2013.* Recuperado el 12/04/15 de http://archivo.vipfe.gob.bo/PR/documentos/financiamiento-externo/cooperacion-internacional/CIBolivia_2013.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

----- (2012). *Informe sobre Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo.* La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia.

Müller, U. (2012), Chapter 5 –Steering and Processes in Triangular Cooperation. En Langendorf, *et. al* (Eds.). *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice*.pp. 97-116. Baden-Baden, Nomos.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, (2003). *Rome Declaration on Harmonisation.* Recuperado el 23/05/15 de http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf

----- (2008).*Declaración de París sobre eficacia de la ayuda y Agenda de Acción de Accra.* Recuperado el 23/05/15 de http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdfcooperation.htm

----- (2013). *Triangular Cooperation: What's the Literature telling us?* París, Francia: OCDE. Recuperado el 17/01/15 de http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangluar%20Co-operation%20Literature%20Review%20June%202013.pdf

----- (2014). *DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows* .Recuperado el 06/06/16 de https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf

----- (2015). *DAC Global Relations: Triangular Co-operation.* Recuperado el 09/03/15 de http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-

----- (2016a), *History.* Recuperado el 18/01/16 de http://www.oecd.org/about/history/

----- (2016b). *DAC List of ODA recipients. Effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows.* Recuperado el 12/04/16 de http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Organización Mundial de Comercio (2015). *Lista del CAD de países y territorios beneficiarios de AOD, por grupo de países según nivel de ingresos.* Recuperado el 06/06/16 de http://www.oecd-

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ilibrary.org/docserver/download/4313124ec094.pdf?expires=1465241023&id=id&accname=guest&checksum=E93B1F05D99B5E95F456B724B971C893

Olivié, I. (2004), *La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la cooperación española.* Madrid, Real Instituto Elcano, Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/dt41-2004

Organización de las Naciones Unidas (2016), *Las Naciones Unidas y la descolonización.* Recuperado el 18/01/16 de http://www.un.org/es/decolonization/history.shtml

----- (2016b), *Cumbre Milenio 2000.Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, Recuperado el 27/01/16 de http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/

----- (2015), *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, Recuperado el 28/01/16 de http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85

----- (2012), *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular*, Recuperado el 26/01/16 de http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/HLC%20Reports/Framework%20of%20Operational%20Guidelines_all%20languages/SSC%2017_3S.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1996), *Cumbre mundial sobre alimentación.6. Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde*, Recuperado el 19/01/16 de http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s06.htm

Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, (2014a). *Global Portal for Triangular Cooperation.* Consultado el 17/01/2015 de http://ssc.undp.org/content/ssc/Global_Portal_for_Triangular_Cooperation.html

----- (2014b). *Report of the High Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries.* Recuperado el 23/05/15 de http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/HLC%20Reports/HLC%20Report%2010th%20Session.pdf

------ (2016). *FAQ.* Recuperado el 19/07/16 de http://ssc.undp.org/content/ssc/about/faq.html

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Peace Corps (2016), *History.* Recuperado el 13/04/16 de http://www.peacecorps.gov/about/history/

Pérez Bravo, A. y Sierra I. *La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias* en Revista Mexicana de Política Exterior, p. 182.

Pérez-Caldentey, E., Titelman D. y Vera C. (2011), *Middle-income countries and the system of international cooperation.* Recuperado el 23/05/15 de http://www.cepal.org/ues/noticias/documentosdetrabajo/0/51040/23.Perez_Titelman_Vera_2011_WP-MIC.pdf

Piefer, Natalie y Michèle Knodt (2011), "Role options in Triangular Cooperation". En Julia Langendorf et. al (Eds). *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice.* Baden-Baden, Nomos.

Prebisch, R. (1981). *El capitalismo periférico.* México, Fondo de Cultura Económica.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (1994) *The Buenos Aires Plan of Action,* Recuperado el 26/01/16 de http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf

----- (2016). *Bolivia en breve.* Consultado en línea el 12/04/16 de http://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/countryinfo/

Real Academia Española (2016), *Triángulo*, Recuperado el 04/02/16 de http://dle.rae.es/?id=abeu2lU

Rhodes, R.A.W. (2000), "Governance and Public Administration" en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy.* Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 54-90.

Salgado, E. (2003), *Teoría de costos de transacción: una breve reseña.* Recuperado el 25/05/15 de http://www.redalyc.org/pdf/205/20502604.pdf

Schölvin, S. (2014). *The Geopolitics of regional powers.* Recuperado el 24/05/15 de https://books.google.com.mx/books?id=EzvjBAAAQBAJ&pg=PT27&lpg=PT27&dq=anchor+countries+definition&source=bl&ots=4dyCKWrssj&sig=7sADVoGGJBNBnQ4ZejMaCkbj_yY&hl=es&sa=X&ei=TqtiVYyPJcn8oQTq1YOACQ&ved=0CBsQ6AEwADgK#v=onepage&q=anchor%20countries%20definition&f=false

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Secretaría General Iberoamericana (2009). *La cooperación de los países iberoamericanos con Haití.* Recuperado el 24/05/15 de http://segib.org/programas/files/2010/04/CSS_IB_Haiti_2009.pdf

----- (2014). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*, Recuperado el 24/05/15 de http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf

----- (2015) *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2015,* Madrid, SEGIB.

Sierra, I. (2015). *International Development Cooperation. A Practitioners Roadmap.* Guadalajara, Groppe Libros.

Soria, E. (2008), La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral. En Schmukler B, Ayala C. y Sánchez G. (Eds.), *Cooperación internacional para el desarrollo en México: Hacia una agenda participativa,* México, Instituto Mora.

Sotillo, J. A. (2010). La cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación. En Ayllón, B. y Surasky J. (Eds.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica.*pp. 11-16. Madrid: Catarata.

Tassara, C. (2012), Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas, En Agudelo, T. (Ed.) (2012). *Debates sobre cooperación para el desarrollo.* Pp. 15-81. Bogotá: ELACID.

Truman, H. S., (1949), *Truman's Inaugural Address,* Recuperado el 18/01/16 de https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm

Unión Europea (2016), *El principio de subsidiariedad*, Recuperado el 08/02/16 de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.2.pdf

Van Muster, R. (2012, *Securitization,* Recuperado el 29/01/16 de http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml

Vautrabers, G. (2007). *Las relaciones internacionales entre México y Venezuela. Encuentros y desencuentros*. Recuperado el 09/06/16 de http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/8/cmt/cmt22.htm

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Yamashiro, T. (2009). *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness*. Recuperado el 23/05/15 de http://www.comunidadesegura.org.br/files/Triangular_Cooperation_Aid_Effectiveness_11_DEC_09[1].pdf

Zimermann, A. (2011). *Kooperationen erfolgreich gestalten. Konzepte und Instrumente für Berater und Entscheider.* Alemania: Schäffer-Poeschel.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Anexos.

Anexo 1. Actividades del proyecto 2011-2013.

Tipo de actividad	Actividad	Periodo
Curso	Seminario-Taller Internacional para la Mejora del Reúso y Tratamiento de Aguas Residuales y Protección de Cuerpos de Agua con Enfoque de Adaptación al Cambio Climático, realizado en México	Diciembre 2011
Misión técnica	Asesoría en diseño, construcción y rehabilitación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) para su reúso en la agricultura, efectuado en Bolivia	Junio 2012
Curso	La gestión integral de los recursos hídricos como herramienta de adaptación al cambio climático, realizado en Bolivia.	Julio 2012
Seminario	Aprovechamiento y potencial de aguas residuales para el riego agrícola, llevado a cabo en México.	Agosto 2012
Seminario	Planeación de la política hídrica y el marco legal del agua en Bolivia.	Noviembre 2012

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Misión técnica	Criterios de diseño, selección de tecnologías, operación y mantenimiento de PTAR, realizado en Bolivia.	Junio 2013
Visita técnica	Tecnologías innovadoras para el tratamiento de aguas residuales y lodos, llevada a cabo en Alemania	Julio 2013
Consultoría	Estudio de sistemas de tarifas, subsidios e incentivos en Bolivia	Junio-Agosto 2013
Curso	Normativa de la calidad de agua para reúso, realizado en Bolivia	Septiembre 2013
Pasantías	Operación y mantenimiento de PTAR, organizado en México	Noviembre 2013

Elaboración propia con base en Baumann, 2016.[135]

Anexo 2. Actividades ejecutadas por instituciones bolivianas en el nivel operativo.

Instituciones bolivianas	**Actividades ejecutadas**
MMAyA a través del VAPSB y VHRH que apoyaron a los siguientes actores SENASBA, SENARI, GAD, GAM, entre otros.	• Análisis de normativa mexicana en subsidios y tarifas de PTAR. • Recopilación documental de las experiencias de México acerca de sensibilización de población afectada por PTAR. • Asesoramiento en diseño de esquemas tarifarios, realización de convenios interinstitucionales para la operación y mantenimiento de PTAR etc.

Elaboración propia con base en de la Lastra (2013a), documento interno, previamente citado.

[135] Baumann, J. (2016), previamente citada.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Anexo 3. Evaluación final del proyecto.

Indicadores	Nivel de cumplimiento
"1. Participación hasta 2013 de al menos 30 técnicos en curso y talleres sobre reúso de agua residual tratada	**Muy alto** (150%), 46 técnicos y autoridades nacionales, departamentales y municipales- de Bolivia capacitados en México. 183 técnicos participaron en talleres y recorridos técnicos en Bolivia, complementario
2. Hasta 2013 dos Municipios en Bolivia implementan proyectos de Plantas de Tratamiento y de reúso de agua tratada en la agricultura	**Alto**: Se ha apoyado con asesoría a 6 Municipios: Comarapa, Aiquile, Sacaba, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija. Comarapa: Rehabilitación de su Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) con la asesoría de México Sacaba lleva 90% de avance hacia la implementación de su proyecto.
3. Hasta 2013 elaboración de manuales sobre tecnologías y prácticas de reúso de aguas residuales tratadas en el sector agropecuario	**Alto**: CONAGUA ha compartido manuales propios y publicaciones técnicas. Se ha desarrollado un curso en la Escuela Plurinacional del Agua y se está multiplicando, con apoyo GIZ Periagua. Ya se ha replicado el curso de PTAR en Santa Cruz, La Paz y Tarija, con una muy buena aceptación y participación.
4. Hasta 2013 dos Municipios en Bolivia insertan en su POA medidas de conservación de agua y de adaptación al cambio climático	**Bajo**: Se otorgó el curso GIRH como adaptación al cambio climático en Cochabamba para 26 técnicos bolivianos Las actividades no fueron las idóneas para lograr el indicador y el perfil de los participantes no fue el adecuado.
5. Participación hasta 2013 de al menos 30 técnicos en cursos y talleres sobre marco legal y normativo del agua	**Muy alto** (130%): 39 técnicos bolivianos han participado en cursos taller en México
6. Hasta 2013 elaboración de una guía normativa para el reúso de agua residual tratada en zonas rurales	**Mediano**: Documento - Propuesta de Normativa para reúso elaborado por 25 técnicos de Bolivia y 3 de México, con participación del Director General de Riego del Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (VRHR)."

136

[136] Herberg, L. (2013). Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe. Informe final para un proyecto financiado por el Fondo. Documento interno.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Anexo 4. Instituciones que participaron en el proyecto.

Instituciones participantes en el proyecto 2011-2016	
Bolivia	"Nivel Federal: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE); Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo (OMPD); Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA); Viceministerio de Recursos Hídrico y Riego; Dirección General de Riego; Dirección General de Cuencas; Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Planificación; Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico (SENASBA); Servicio Nacional de Riego (SENARI); Autoridad de fiscalización y control social del agua potable y saneamiento básico (AAPS); Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua (EMAGUA). Departamental: Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz (GADSC); FEDECAAS; Santa Cruz; Servicio de Encauzamiento de Aguas y Regularización del Río Pirai (SEARPI); Servicio departamental de Cuencas de la GAD Cochabamba (SDC); UTEPTAR – GIRH, Tarija; Municipal: Gobierno Autónomo Municipal Comarapa (GAMC); GAM Sacaba; GAM Aiquile; Dirección de Gestión Ambiental del GAM La Paz; Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Cochabamba; SAGUAPAC, Santa Cruz; SEMAPAS, Sacaba; Asociación Nacional de Empresas de Servicios de Agua Potable y de Alcantarillado (ANESAPA)
México	CONAGUA: Subdirección General de Programación (SGP); Gerencia de Cooperación internacional (GCI); Gerencia de Planeación Hídrica (GPH); SG de Infraestructura Hidroagrícola (SGIH); Gerencia de Distrito de Riego (GDR); Gerencia de Unidades de Riego (GUR) - Gerencia de Construcción de IH (GCIH); Jefatura del DDR 052 Durango; Jefatura de los DDR 003 Tula y 100 Alfajayúcan - Jefatura del Distrito de Riego 009 Valle de Juárez; SG de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (SGAPDyS); Gerencia de Agua Potable y Saneamiento (GAPyT); Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Saneamiento (GPFAPyS); Gerencia de Fortalecimiento de Organismos Operadores

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

	(GFOO); Subdirección General Técnica (SGT); Gerencia de Calidad del Agua (GCA) Subdirección General Jurídica (SGJ); Gerencia de lo Consultivo (GDLC); SG de Administración del Agua (SGAA); Gerencia del Registro Público de Derechos del Agua (GRPDA); Coordinación General de Consejos de Cuenca (CGCC); CG de Revisión y Liquidación Fiscal (CGRLF); DL de los Estados de Durango, Puebla, Tlaxcala; Organismo de Cuenca Río Balsas. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua IMTA Estatal: Sistema de Aguas de la CDMX (SACMEX); CEA Querétaro; CEA Jalisco; CEA Tlaxcala; SEDEREC CDMX; Municipal: Aguas del Municipio de Durango (AMD); JUMAPA, Celaya; SOAPAP, Puebla; SAPAL León."[137]

[137] Baumann, J. (2016). Documento interno, previamente citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Relación de entrevistas

Nombre	**Institución**
Mtra. Laura Elisa Querol García	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Lic. Nohemí Flores	Comisión Nacional del Agua
Dr. Jürgen Baumann	Comisión Nacional del Agua
Dr. Ulrich Müller	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
Dr. Ulrich Wehnert	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
Ing. Luis Guzmán	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
Dr. Stephan Klingebiel	Instituto Alemán de Desarrollo
Dra. Imme Scholz	Instituto Alemán de Desarrollo
Dr. Thomas Fues	Instituto Alemán de Desarrollo
Ing. Carlos Ortuño	Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bolivia

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Formato de entrevista

1. ¿Cómo inicia la cooperación triangular México-Alemania-Bolivia en el proyectos sobre reúso de aguas residuales para uso agrícola (1ra Fase) en el marco del Fondo de cooperación triangular para América Latina y el Caribe de la GIZ?
2. ¿Cómo fue elaborada la propuesta de proyecto para la presentación al Fondo regional? ¿Quiénes participaron en su diseño? ¿Cómo se logró la elaboración conjunta de indicadores de impacto, objetivos y resultados? ¿Qué papel tuvo cada actor en esta actividad?
3. ¿Fue utilizada la metodología Capacity Works y su factor de éxito "estructura de conducción" para la administración del proyecto? ¿De qué manera? ¿Existió reticencia de los actores involucrados para adoptar dicho instrumento?
4. ¿Cuál fue la repartición de papeles entre los actores para la operación del proyecto? ¿Qué actores institucionales participaron en el proyecto (según los niveles político-normativo, estratégico y operativo)?
5. ¿Qué país (o institución) tomó el papel de coordinación en el proyecto?
6. ¿Cuáles instrumentos se desarrollaron al interior del proyecto para coordinar su gestión o para la resolución de conflictos?
7. ¿Con qué frecuencia se llevaron a cabo reuniones de control y monitoreo del proyecto? ¿En qué medida considera que estas reuniones contribuyeron a avanzar en el proyecto?
8. ¿Existieron conflictos o *impasse* entre las partes acerca de algún tema en específico en la gestión del proyecto? ¿Cómo se logró su resolución?
9. ¿Cómo se llevó a cabo la comunicación institucional entre los distintos actores del proyecto (entre los países y entre las instituciones del mismo país)?
10. ¿De qué manera se realizó la evaluación final del proyecto?
11. Conforme fue avanzando el proyecto, ¿se dieron cambios (importantes) en la estructura de conducción? ¿Hubo cambio de roles de los actores? ¿O de qué manera se rediseñó la estructura de conducción de acuerdo a las necesidades del proyecto?
12. ¿Considera usted que el establecer una "estructura de conducción" al interior del proyecto coadyuvó a que se alcanzaran los objetivos del mismo y se lograran los impactos planeados? ¿Considera que fue un proyecto exitoso?

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

13. ¿Considera que adoptar una estructura de conducción en el proyecto triangular fortaleció la apropiación del país socio/receptor? ¿Por qué?
14. ¿Qué aspectos de la estructura de conducción cambiaría para la siguiente ocasión?/ han cambiado en la implementación de la segunda fase del proyecto?
15. ¿Cree necesario el establecimiento de una estructura de conducción para cada proyecto de cooperación al desarrollo (bilateral y especialmente triangular? ¿O solamente lo cree aplicable para el caso alemán?
16. ¿Considera pertinente que cada país desarrolle una metodología única para la operación de proyectos triangulares? ¿O cree que la metodología Capacity Works pueda ser aplicada en todos los contextos?
17. ¿Cree más conveniente una estructura de conducción rígida? ¿O estaría más a favor de una estructura flexible y cambiante?

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora