

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

*La metodología de negociación como elemento clave para el desafío
de la Cooperación Internacional No Reembolsable en
Latinoamérica: Ecuador-España como caso de estudio*

Melissa Carolina González Cantos

Relaciones Internacionales

Trabajo de integración curricular presentado como requisito
para la obtención del título de
Licenciada en Relaciones Internacionales

Quito, 16 de diciembre de 2019

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
COLEGIO USFQ DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANIDADES USFQ

**HOJA DE CALIFICACIÓN
DE TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR**

*La metodología de negociación como elemento clave para el desafío de la
Cooperación Internacional No Reembolsable en Latinoamérica: Ecuador-
España como caso de estudio*

Melissa Carolina González Cantos

Calificación:

Nombre del profesor, Título académico

Jorge Hugo Zalles Santivañez, M.B.A.

Firma del profesor:

Quito, 16 de diciembre de 2019

DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante:

Nombres y apellidos:

Melissa Carolina González Cantos

Código:

00134424

Cédula de identidad:

0302591441

Lugar y fecha:

Quito, 16 de diciembre de 2019

RESUMEN

A partir de 2014, en el ámbito de Cooperación Internacional No Reembolsable, se estableció que Ecuador había llegado a su “graduación” por lo que los flujos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) han disminuido, dejando un gran desafío sobre la estrategia correcta para enfrentar ese déficit. Este trabajo analiza las negociaciones ecuatorianas para la obtención de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR). Mediante una metodología cualitativa, se analiza los procesos de negociación entre Ecuador y España con respecto al marco teórico de la negociación por principios (metodología Harvard), para determinar si en la práctica estas negociaciones siguen la normativa de la Cooperación Internacional (CI). La investigación destaca cómo la obtención de CINR adecuada depende en un grado sustancial de la aplicación de metodologías constantes y congruentes de negociación.

Palabras clave: Cooperación Internacional, Canje de Deuda, Negociación, Cooperación Española, Diplomacia, Desarrollo, Soft Power

ABSTRACT

In 2014, in the context of Non-Reimbursable International Cooperation, it was established that Ecuador had reached the point of “graduation”, for which reason flows of ODA (Official Development Assistance) have diminished, leaving a great challenge regarding the strategy to be pursued to cover the resulting deficit. This paper analyzes the negotiation methods applied by Ecuador for the obtention of Non-Reimbursable International Cooperation (NRIC). Applying qualitative methods, negotiation processes between Ecuador and Spain will be analyzed against the background of principled negotiation (Harvard method) to determine whether these negotiations in practice follow the norms of International Cooperation. The paper stresses the fact that obtaining adequate NRIC depends to a substantial degree on the consistent and congruent application of negotiation methodologies.

Key words: International Cooperation, Debt Swap, Negotiation, Spanish Cooperation, Diplomacy, Development, Soft Power

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	7
Capítulo 1: Relación Ecuador-España	14
Capítulo 2: Cooperación Internacional Bilateral	18
Capítulo 3: Canje de Deuda	24
Capítulo 4: Aplicabilidad de la metodología Harvard a los casos estudiados.....	29
Conclusiones	34
Referencias bibliográficas.....	35
Anexo A: PREGUNTAS ENTREVISTA SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	37

INTRODUCCIÓN

A partir de 2014, se estableció que Ecuador había alcanzado un nivel de ingresos per cápita que lo califica como país de renta media, por lo que los flujos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) han disminuido, dejando a Ecuador con el desafío de enfrentar ese déficit de cooperación internacional no reembolsable; el Ecuador “ha sufrido un importante descenso pasando de 217 M\$ a 118 M\$, en el que se ha producido un éxodo paulatino de agencias de cooperación bilaterales y ONGD internacionales provocado por las nuevas tendencias de la cooperación internacional que priorizan cada vez más los Países Menos Avanzados sobre los de Renta Media” (Marco de Asociación País Ecuador-España, 2019, pág. 13). Por ello, es necesario entender si las negociaciones ecuatorianas se han desarrollado con una estrategia congruente, o de acuerdo a una metodología específica que ha permitido enfrentar este desafío de política exterior. Es preciso determinar cuál ha sido la diferencia entre lo establecido en la normativa y cuáles han sido el impacto y la efectividad de dicha metodología para enfrentar los nuevos desafíos de CI. El trabajo encuentra que la obtención de CINR adecuada depende en un grado sustancial de la aplicación de metodologías constantes y congruentes de negociación. Por ello es necesario entender la metodología de los procesos negociadores ecuatorianos con respecto a la Cooperación Internacional No Reembolsable, considerando que la gestión de este tipo de cooperación en el contexto actual es compleja, en parte por una asimetría de poder que permite al país donante imponer antes que negociar.

La Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) ha sido regulada por diferentes instituciones estatales cuyos enfoques han variado de acuerdo con las ideologías de los gobernantes de turno. Uno de los donantes principales para el Ecuador es España, que ha estado activa en Ecuador durante los últimos 30 años oficialmente, y 52 años en total “con una inversión total histórica que alcanza los mil millones de dólares” (MAP Ecuador-España, 2019,

pág.6). Según el MAP Ecuador-España 2019-2022 existe una “previsión presupuestaria de 50 millones de euros de los cuales 16,1 millones son no reembolsables” (MAP Ecuador-España, 2019, pág. 6). Por ello, resulta importante conocer la metodología de negociación que se ha dado en la relación entre los dos países.

La metodología usada para este trabajo de investigación es la de estudios de caso, específicamente las negociaciones bilaterales de Cooperación Internacional entre España y Ecuador desde 2014 y las de Canje de Deuda por desarrollo entre ambos países. El estudio está enfocado a la negociación bilateral del Marco Asociación País (MAP) y, posteriormente, a la de varios proyectos de agua y saneamiento. Se escogió al Canje de Deuda por desarrollo como caso adicional de estudio pues ha sido relativamente exitoso y permite un contraste con el caso de CI más tradicional, enmarcado en la normativa del MAP Ecuador-España. Para los fines del estudio se ha consultado los documentos legales y marcos normativos relativos al caso y adicionalmente, para un contraste práctico se realizó entrevistas (preguntas en el ANEXO 1) a los actores de los procesos de negociación de los casos seleccionados, pertenecientes al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH, Ministerio de Finanzas, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, Oficina Comercial de España en Ecuador y GAD de Portoviejo. Las fuentes de información son el MREMH y la AECID.

Marco teórico

Acá se introducen conceptos clave: Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), Canje de Deuda, cooperación internacional y diplomacia para el desarrollo, la evolución de la cooperación internacional y la metodología de negociación Harvard.

Existe una falta de consenso sobre la definición de desarrollo internacional. Entre varios académicos que lo definen destaca el autor Jeffrey Sachs quien lo define como un mecanismo

de resolución de problemas que está diseñado para crear mejores sociedades que serán prósperas, sostenibles, bien gobernadas e inclusivas. Este tipo de desarrollo es integral y sostenible en todas las dimensiones, como la salud, la educación y la infraestructura, y está patrocinado fundamentalmente por la cooperación internacional. Sachs cree que algunas personas no pueden escapar de las trampas de la pobreza si no reciben impulsos que deberían venir de países donantes. En la perspectiva ecuatoriana, el desarrollo es entendido con referencia a dos filosofías llamadas Buen Vivir y Sumak Kawsay (Hernández, 2018, pág. 67), una nueva forma de entender el bienestar de los sujetos y comunidades, quienes, en armonía con el entorno en el cual se desenvuelven, integran una sociedad.

La Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) representa la ayuda en forma de desembolsos, donaciones y créditos que los países desarrollados aportan hacia los países que cumplen con ciertos parámetros establecidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los países donantes establecieron como meta aportar para este fin con el 0.7% de su PIB (OCDE), el cual no se ha cumplido completamente. La cooperación internacional constantemente enfrenta varias barreras para actuar efectivamente nacidas principalmente de: 1) la escisión Este/Oeste desde la Segunda Guerra Mundial 2) el conflicto Norte/Sur respecto a la desigualdad internacional y la articulación política del Sur para exigir reformas y recursos al Norte y 3) la dinámica de la globalización que exige a la cooperación encontrar soluciones globales a problemas cada vez más comunes (Ayllón 2011, citado en Hernández. 2018, pág. 31).

Asimismo, el canje de deuda es un mecanismo que ha operado en diversos ámbitos y para diferentes fines. Inicialmente, hubo canje de deuda de mercado que distaba de una negociación meramente bilateral. Luego, se introduce el canje de deuda por desarrollo mediante la cláusula del Club de París aprobada en 1991 “que establece el marco para canjear deuda bilateral concesional y no concesional por inversiones sociales” (Nivia, 2010, pág. 5).

Los canjes por desarrollo pueden ser para proyectos en los cuales la financiación es directa, o por fondo de contravalor en donde el monto a canjear es depositado en un fondo fiduciario del país receptor.

Recientemente ha surgido un nuevo concepto llamado diplomacia para el desarrollo (*Development Diplomacy*) que es un “proceso de creación de una imagen positiva en el extranjero, relaciones bilaterales, papel y posición internacional sobre la base de transferencias de ayuda destinadas a promover el desarrollo y el bienestar de los países en desarrollo” (Zielińska, 2016. pág.12), enfoque asociado al *soft power*, pues moldea la percepción que los países pueden tener de sus donantes. Esta nueva aproximación hacia la cooperación internacional representa una oportunidad para innovar buenas prácticas de negociación entre los países.

Históricamente, se concebía a la cooperación internacional “únicamente como una relación entre los países industrializados y los países en desarrollo bajo la premisa de que eran los primeros quienes se encontraban en una mejor condición económica: tenían acceso a las tecnologías avanzadas y prácticas por compartir con los países en desarrollo” (Nivia, 2010, pág. 190). Recientemente, la cooperación es también sur – sur, al menos en parte por el desaliento de los donantes, y “como una expresión de la aspiración de los países en desarrollo por lograr una autosuficiencia nacional y colectiva, y configurar un Nuevo Orden Económico Internacional” (Nivia, 2010, pág. 194). El enfoque sur - sur ha acarreado nuevos enigmas y problemas que y no ha sustituido la ayuda tradicional de forma plenamente efectiva.

Dentro de la cooperación internacional, la metodología de los procesos de negociación juega un papel crucial. La metodología que servirá de referencia para este análisis es la “Negociación por Principios” propuesta por Fisher y Ury, fundadores del Programa de Negociación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. En su libro *Getting to Yes*, establecen un enfoque conciliador de intereses, contrario a una visión suma-cero. Las

modificaciones propuestas por Jorje H. Zalles, permiten que esta metodología sea aún más efectiva por lo se lo incorpora en este análisis.

Estado del Arte

La Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) se ha tratado históricamente desde diferentes instituciones estatales reguladoras cuyos enfoques han variado de acuerdo con las ideologías de los gobernantes de turno. En la actualidad, el tema se maneja en Ecuador a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), desde “el 13 de octubre del 2016, mediante Decreto Ejecutivo 1202, cuando se suprimió la Secretaria Técnica de Cooperación Internacional –SETECI” (MREMH, 2019, pág.6). Este Ministerio es el encargado de diseñar las políticas y estrategias para alcanzar CINR, las cuales han sido publicadas en el documento *Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017-2021*. El mismo no establece una metodología clara para la negociación, más sí menciona en su estrategia número 2 que el organismo tendrá la responsabilidad y objetivo de “generar mecanismos e instrumentos para el desarrollo de procesos eficientes y soberanos de negociación, fomentando asociaciones e intervenciones estratégicas y complementarias a los esfuerzos del Estado por el desarrollo” (MREMH, 2018, pág. 51). El documento contiene algunos principios, pero no muestra una estrategia metodológica definida y clara de negociación de CINR.

Aparte de esta entidad estatal existen varias agencias para el desarrollo delegadas de varios países. En este trabajo se analizará el rol de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la cual “es una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)” (AECID, 2019). El caso de CINR Ecuador- España resulta de suma importancia por el activo rol que han tenido estos dos países en procesos de negociación.

Con respecto a las teorías de negociación, existen algunas corrientes diferentes que se pueden dividir en dos grandes enfoques. Por un lado, está la negociación por posiciones y por el otro está la negociación por principios. Bajo la primera, se establecen previamente propuestas de las partes, las cuales no cederán (de ahí el término posiciones) en busca de lograr plena satisfacción de las propias aspiraciones. Es un enfoque competitivo de negociación con una visión gana-pierde, como en el modelo Clausewitziano que se basa en tácticas de coerción y coacción, y el modelo de Herb Cohen que postula una visión suma-cero de la negociación. En este tipo de negociación se “utilizarán presiones, amenazas, advertencias y otras manifestaciones del poder coercitivo, que lleven a la otra parte a ceder rápidamente por efecto de la desintegración de su voluntad en una negociación corta y rápida” (Aldao-Zapiola, 2009, p.257). Este enfoque es relevante en este estudio dada la asimetría del Sur y Norte, en virtud de la cual los estados desarrollados tienen el poder en la negociación y pueden imponer sus posiciones.

El otro enfoque principal es la negociación por principios proveniente de la escuela Harvard, propuesta por Roger Fisher, William Ury y Bruce Patton, que se basa en la negociación por intereses de las personas, tomando en cuenta 4 principios que pueden usarse en la mayoría de los casos. Estos son 1. Separar las personas del problema, 2. identificar las necesidades, los intereses y las aspiraciones que se busca satisfacer de común acuerdo 3. Inventar opciones de beneficio mutuo y 4. Insistir en que el resultado se base en algún criterio objetivo (Masache, 2016, pág. 16-21). También se incluirá dos modificaciones propuestas por Zalles que agrega dos principios: evitar negociar por propuestas y resultados esperados, y no posicionarse caprichosamente en ningún momento del proceso. Se postula que “cuanta mayor atención se presta a las posiciones, menor atención se dedica a satisfacer los intereses y las preocupaciones subyacentes de las partes” (Fisher & Ury, 1991).

El aporte de este estudio a la literatura es el análisis de lo teórico en relación con casos prácticos relevantes, que podría marcar un camino hacia buenas prácticas de negociación que se pueden hacer extensivas a y aplicables en otros casos de negociación de CINR de Ecuador con países del norte o desarrollados.

CAPÍTULO 1: RELACIÓN ECUADOR-ESPAÑA

La relación entre Ecuador y España data desde tiempos coloniales, de los cuales emergen compromisos y lazos que se han visto cristalizados en un sistema de cooperación constante y relativamente consistente, que constituye una experiencia exitosa de la cooperación internacional española.

La cooperación internacional para el desarrollo no debe ser vista como simple expresión de caridad o solidaridad, pues implica una posición política estratégica del país donante, un conjunto de valores, intereses, procesos y estructuras que se consolidan en un cuerpo normativo e institucional que refleja las visiones de cada país hacia la Cooperación Internacional. A continuación, se describe este contexto normativo e institucional tanto de Ecuador como de España.

Cooperación Internacional: España

La Cooperación española (CE) tiene una larga historia institucionalizada en términos normativos en España a partir de la constitución de 1978 que establece que “la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de cooperación entre todos los pueblos de la Tierra” (Ley N° 23, 1998, pág. 1). La Ley 23 de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 establece la política de cooperación, objetivos, sectores prioritarios, instrumentos y modalidades de cooperación. En 2001 nace el documento constitutivo denominado Plan Director (PD): actualmente está vigente el quinto PD para 2018-2022 que establece las directrices y principios rectores de la CE. Menciona como sus objetivos “lucha contra la pobreza y la desigualdad, construcción de resiliencia y contribución a la provisión de bienes públicos globales” (V Plan Director de la Cooperación Española, 2018), alineados plenamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); además presenta 5 esferas de enfoque: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas.

Asimismo, se construyen estrategias bilaterales diferenciadas según categorías de países, que pueden ser: de Asociación Menos Avanzados, de Asociación de Renta Media y de Cooperación Avanzada. Acorde a la respectiva categoría, se constituye bilateralmente el instrumento correspondiente, que puede ser un Marco de Asociación País (MAP) o un Acuerdo de Nueva Generación (ANG) para países sobre el nivel de renta media, gestionados por las Agencias Españolas de Cooperación Internacional para el Desarrollo en cada país.

Cooperación Internacional: Ecuador

En el campo de la Cooperación Internacional, Ecuador ha sido uno de los receptores latinoamericanos más importantes de AOD. En el Ecuador se han creado marcos para las instituciones que gestionan la CI, más nunca se ha creado una normativa o ley general para el manejo de la CI como receptor de CI que asegure una visión clara y una política exterior consistente no sujeta a cada cambio de gobierno, y no a nivel de instituciones específicas sino a nivel global.

Con respecto a las instituciones gestoras de CI en el Ecuador, en 2007 se constituyó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) cuyo nombre se cambió en 2010 a Secretaria de Cooperación Internacional (SETECI). En 2016, se eliminó la SETECI y “se designó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - MREMH, como la entidad responsable de ejercer la Rectoría, Planificación, Regulación, Control y Gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación” (MREMH, 2018, pág. 30). Finalmente, dentro del MREMH se creó en 2017 un área especializada denominada Subsecretaría de Cooperación Internacional que en teoría es la encargada de establecer los principios rectores y la gestión de la CI. Su estrategia se encuentra en el documento *Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable* que establece la alineación con los ODS, con el plan nacional y con los principios de la conferencia de París sobre la AOD que son apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. El documento también

incorpora ejes transversales como derechos humanos, género, sostenibilidad ambiental, interculturalidad y participación, y fortalecimiento de capacidades. Al no ser un documento de cumplimiento obligatorio, muchas veces no se dan a cabalidad los procesos que están asignados al MREMH, y en su lugar el Ministerio de Finanzas y en mayor medida Senplades cumplen roles predominante en todos estos procesos, que no cuentan con una normativa diferenciada para las donaciones de CI que facilite los procedimientos burocráticos.

Cooperación Española en Ecuador

Como ya se ha mencionado, los lazos históricos han generado una larga historia de cooperación española en el país, de forma más formal desde el año 1987 mediante la instalación de la oficina de la AECID en Quito. Sin embargo, la CE en el país “se remonta a acciones emprendidas hace 52 años, con una inversión total histórica que alcanza los mil millones de dólares” (MAP 2018-2021, 2018, pág. 6). La AECID “es una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)” (AECID Ecuador, 2019); es la oficina técnica de la cooperación en la que se gestiona, desarrolla, ejecuta y controla los proyectos, todo esto regido a las directrices establecidas en primera instancia por el V PD y luego por el Marco Asociación País 2019-2022 Ecuador-España, actualmente en vigencia. AECID ha tenido un gran impacto y representa un ejemplo de un tipo de cooperación relativamente constante y presente en el país pese a cualquier posición política de cualquiera de las dos partes. Asimismo, pese al proceso de graduación que ha alcanzado Ecuador frente a la AOD, España ha reafirmado su compromiso con permanecer en el país y continuar con diferentes mecanismos de cooperación.

Entre sus instrumentos para organizar la cooperación está el Marco de Asociación País (MAP) que permite una planificación estratégica conjunta de la cooperación a través de la negociación con cada país beneficiario. El MAP está definido como un “instrumento de

planificación estratégica geográfica que lleva a la práctica la misión de la Cooperación Española: contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos” (AECID, 2015, pág. 9). En este documento se intenta conciliar los intereses y las normativas tanto del oferente como del receptor hasta llegar a una visión conjunta de la estrategia a seguir y plasmarla en un marco normativo conjunto. En Ecuador han sido negociados tres MAPs: 2011-2013, 2014-2018, 2019-2022. Antes de estos documentos la CI Ecuador-España se rigió por un acuerdo estrategia país con vigencia 2005-2008 el cual es relativamente parecido al MAP en lo sustancial, aunque el MAP es mucho más estructurado, sistemático y exhaustivo. La creación de un MAP constituye un largo trabajo de negociación entre diversos actores pertenecientes tanto a la esfera pública como privada, proceso que será explicado y analizado en mayor detalle posteriormente.

El canje de deuda por desarrollo constituye otra herramienta que la CE ha desarrollado en el Ecuador con un sustancial éxito. Este convenio de conversión de deuda con España fue firmado en marzo de 2005 por 50 millones de dólares. El país donante decidió condonar esta deuda con la condición de transformar los respectivos recursos en proyectos para el desarrollo del país. En ese momento, se estableció un marco normativo que sería la guía a seguir por ambos países para que el objetivo del canje se desarrolle a cabalidad. Este caso es interesante pues la negociación no terminó con el establecimiento de esa normativa, sino, por el contrario, tiene una estructura que da paso a un constante proceso de negociación que será explicado y analizado con más detalle en el capítulo dos del presente. El canje se alargó más de lo previsto, y se cree que se cerrará ya definitivamente en el año 2020. Se ha desarrollado en 3 fases: la primera orientada principalmente a la educación en el país, la segunda a mejorar e implementar sistemas de salud, agua y saneamiento, educación, y a familias migrantes; y la tercera a innovación e investigación, sin excluir la posibilidad de dar continuidad a proyectos exitosos de las fases anteriores, ni respuestas flexibles a eventos de coyuntura en el país.

CAPÍTULO 2: COOPERACIÓN INTERNACIONAL BILATERAL

Una de las herramientas más tradicionales de la cooperación para el desarrollo internacional es la CI Bilateral, especialmente importante en el caso Ecuador-España. En ésta, los actores iniciales son los gobiernos de dos países que acuerdan cooperar mediante sus embajadas, cancillerías o instancias gubernamentales en el extranjero. Para el caso Ecuador-España, esto se conduce mediante la negociación del antes mencionado MAP que se constituye en la guía rectora de la CI en el país.

A continuación, se analiza primero la metodología de negociación para alcanzar el MAP. Segundo, se comparan el MAP 2014-2018 y el MAP 2019- 2022 que corresponden al periodo de estudio de esta investigación, en términos de contenidos y metodología de negociación. Tercero, se ejemplifica con casos específicos cómo opera la negociación de proyectos puntuales luego de la vigencia del MAP. Finalmente, se hace un análisis crítico de los procesos de negociación.

Como se explicó en el Capítulo 1, el MAP constituye un instrumento técnico y político de la CE en Ecuador. Se debe enfatizar que “la cooperación no solo es solidaridad, y tiene un importante ámbito político” (Entrevistado 1, 2019), pues solo así se puede entender los posicionamientos e intereses de las partes. España por su parte enfatiza que su metodología de establecimiento de relaciones es la misma con todos los países, y lo que se requiere inicialmente es que el gobierno admita la CI, pues afirma que “no estamos en donde no nos quieren, excepto en caso del principio internacional de responsabilidad de proteger (RdeP)” (Entrevistado 1, 2019). En primera instancia, el establecimiento del MAP es puramente político, a base del trabajo de dos comités importantes: la Comisión Mixta Internacional presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores que se reúnen cada 4 años, y la comisión paritaria ubicada en Ecuador y presidida por el Embajador de España en Ecuador.

Una fase inicial de reflexión y una posterior de análisis direccionan los lineamientos hasta que quede formulado un documento oficial. Para participar de estas fases previas a la firma del MAP existen dos espacios denominados “en sede” y “en terreno” que se describen a continuación. “En sede” es un espacio de negociación ubicado en España que está dirigido por la Secretaría General de Cooperación Internacional de Desarrollo (SGCID) en el cual podrán participar empresas y otros actores españoles que no están en el terreno mediante “las reuniones de equipo país ampliado (EPA) después de cada etapa y del borrador final y a través del proceso de consulta en sede” (AECID, 2015, pág. 16).

La participación “en terreno” se da mediante un Grupo Estable de Coordinación (GEC) responsable de recopilar información relevante con la colaboración de diversos actores de la sociedad civil ecuatoriana. Aunque existe una planificación sistemática y específica a seguir, la realidad no necesariamente ha funcionado de acuerdo a ella, pues constituye un reto gigante el incorporar la diversidad de opiniones de quienes serán en última instancia los beneficiarios. Esto se debe en parte a la dificultad de acceso a estos espacios, y también responde a un desinterés por parte de la sociedad civil, al punto que en el actual MAP, la participación del sector privado fue mínima. En estas fases se deben generar productos entregables o documentos que tienen que ser aprobados por la comisión paritaria, los cuales no son el resultado de ningún proceso de negociación

Para la aprobación, sería necesario el consenso negociado entre los representantes españoles y ecuatorianos. No obstante, en la experiencia real, los puntos consensuados están reflejados en el documento final, y cuando las partes no coinciden, se llega a un punto intermedio o simplemente no se menciona el tema en el documento. Esto no demuestra la aplicación de las metodologías de negociación materia del presente estudio, El requisito de unanimidad permite una mayor apropiación por parte del país receptor, pero al ser las esferas políticas de poder las que deciden en última instancia, se puede generar invisibilización de

problemáticas que posiblemente son realmente importantes para la sociedad civil o los beneficiarios; al no llegar a acuerdos los decididores políticos, esas simplemente son descartadas. Ahí radica la importancia de negociar efectivamente, de modo que posturas ideológicas, políticas o por último subjetivas no contradigan los intereses recogidos en los espacios sociales o populares. Finalmente, el documento se eleva a la comisión mixta internacional para proceder a redactar el Acta de la COMIX que será la base legal del MAP, que entra en vigencia una vez firmado.

En el MAP ya se habrán decidido las prioridades, modalidades, seguimiento, evaluación y rubros bajo las cuales se guiará la CE en Ecuador. Pese a que se menciona al MAP como una guía metodológica, en realidad es mucho más que eso ya que representa en gran medida el resultado de la poca negociación llevada a cabo. El MAP permite saber de antemano dónde se va a invertir, qué cantidades, cuáles son las ventajas comparativas de la CE y su foco de acción. Lo que no esté dentro de esta estrategia simplemente no se puede abordar. No obstante, existe cierta flexibilidad en casos de emergencia, como la que se dio en la época post-terremoto de 2016 en Ecuador.

Por otro lado, los ejes prioritarios no solo los define la parte española, a base de sus sectores de ventaja comparativa, sino también existe una armonización con respecto al plan nacional ecuatoriano vigente en cada época. Es así que en el actual MAP los sectores estratégicos muestran una varianza con respecto a los establecidos en el MAP 2014-2018, pues en la actualidad el Ecuador ya ha aceptado trabajar con género e inclusión social como un eje vertical de la cooperación. En el MAP anterior ese no era el caso, pues por el lado español era un tema que querían trabajar dado su ventaja comparativa en ese ámbito, pero el gobierno ecuatoriano de ese momento había decidido soberanamente que ese es un tema que va a trabajarse completamente desde la esfera gubernamental, y como resultado ese sector quedó excluido del anterior MAP. La apertura del actual gobierno permitió que se incorporase el

tema, y también se propuso por la parte ecuatoriana una especial atención al tema de discapacidades y de inclusión social, que la parte española aceptó. Estos fueron los cambios incorporados al MAP 2019-2022 con respecto a su predecesor, que como se puede ver no responden a tecnicidades sino, por el contrario, responden a cuestiones políticas coyunturales relativas a lo que cada gobierno establece como sus prioridades e intereses.

Una vez firmado el MAP, se reducen notablemente las posibilidades de negociación, pues las prioridades ya están definidas. Pueden ser negociados detalles operativos tales como, por ejemplo, selección de proveedores y ejecutores a nivel de proyectos.

Para este estudio se ha escogido 3 proyectos relativos al tema de agua y saneamiento, el rubro de mayor inversión de CI tanto reembolsable como no reembolsable en la región y en el país. El agua “es de los pilares básicos de la reducción de la pobreza, que a la vez coincide con los planes nacionales. Asimismo, los proyectos son muy caros y por ello necesitan este tipo de financiamiento” (Entrevistado 4, 2019). Un fondo muy importante para este sector ha sido creado para toda la región por parte de donantes europeos, para el cual España ha actuado como principal delegado en varios países latinoamericanos.

El primero es el Proyecto de Irrigación Tecnificada (PIT) para pequeños y medianos productores en Portoviejo que se empezó a negociar en 2015 y fue cofinanciado entre el Banco Mundial (crédito de 80 millones) y la AECID española (crédito de 20 millones más 8 millones de euros como cooperación delegada no reembolsable “LAIF”). Para ello se presentó un proyecto rigurosamente diseñado de acuerdo con las bases establecidas por los donantes internacionales. La institución que tiene plena potestad soberana de negociación en todos estos casos es el Ministerio de Finanzas, cuya aprobación previa es imprescindible. Los bancos internacionales analizan la viabilidad técnica, social y financiera de los estudios, y luego negocian con el GAD de Portoviejo tan solo tecnicidades menores como maquinaria a utilizarse o empresas que se contratarán, dado que el proyecto enviado para concursar por los fondos

establecía la mayoría de temas que podrían ser materia de negociación. El involucramiento de la sociedad civil y los beneficiarios se da mediante visitas en terreno a los lugares beneficiarios, donde se recolecta información que se incluye en el proyecto a presentarse. Sin embargo, hay que enfatizar la ausencia de los beneficiarios como actores negociadores a lo largo de todo el proceso, pues todas las decisiones ya vienen tomadas desde esferas superiores de poder. Cabe preguntar cuál es el efecto de esta exclusión de actores principales, como los beneficiarios finales, en el impacto de estos proyectos.

El segundo caso es un proyecto de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales Dispersas en el Cantón Portoviejo al cual AECID hizo un aporte de 2.893.156,25 Euros no reembolsables para brindar agua a aquellas comunidades más vulnerables a las cuales el proyecto anteriormente citado no alcanzaba a impactar por su lejanía. Este proyecto, solo de CINR, fue el resultado de otro proyecto con múltiples mecanismos de CI en los cuales la CINR representaba un proyecto complementario pero imprescindible. El principal problema para la obtención de cooperación no reembolsable es que “generalmente son fondos para toda la región, limitando a veces las oportunidades de adquirirlos” (Entrevistado 6, 2019). Es por ello crucial desarrollar, a nivel nacional y gubernamental, una capacidad generadora de proyectos estructurados y de gran impacto que puedan cumplir con los estándares exigidos por estos fondos de cooperación, potenciado de esta forma las posibilidades de Ecuador de ser acreedor de los mismos.

El tercer proyecto es uno que también tiene como beneficiario a Portoviejo en temas de agua y saneamiento e involucra al Banco Europeo de Inversiones, BID, AECID, FONPRODE, y el Gobierno Autónomo Descentralizado o GAD de Portoviejo. Ésta es la primera instancia en la que un GAD de una provincia intermedia como Manabí cuenta con la garantía soberana para negociar directamente, lo cual es interesante porque muestra mayor apropiación por parte de los beneficiarios. Esto es una evidencia de cómo, pese a que las relaciones de CI bilateral

se basan en la negociación entre gobiernos nacionales, es importante dar mayor participación y protagonismo a otros actores.

Como se puede ver, la CI bilateral es bastante sistematizada, pero eso no la libera de ser cuestionada porque el proceso de establecimiento del MAP y los procesos de negociación a nivel de proyectos responden a un complejo sistema de regulación de la cooperación a nivel ecuatoriano, español e internacional. Se ha podido ver cómo la metodología de negociación del MAP ha sido relativamente exitosa en términos de eficiencia, planificación y organización; por el contrario, su excesiva institucionalización ha coartado la capacidad negociadora de instancias inferiores a las esferas de poder máximo. Esto lo hemos podido ver en los proyectos que ya tienen una línea de acción marcada cuya implementación se decide por actores gubernamentales y políticos, dejando a los beneficiarios con un rol casi nulo.

Se ha excluido a la sociedad civil, relegándola a solo un rol en el proceso de investigación de campo, sin un puesto en las mesas negociadoras posteriores. Finalmente, con respecto a la complejidad y multiplicidad de actores, el mayor reto es muchas veces no poder satisfacer los estándares de cooperación de las diferentes instituciones con las que se tiene que trabajar. Conciliar estas diferentes demandas es el mayor desafío, pero esto no solo es un problema a nivel país, sino a nivel del mismo sistema internacional de cooperación que debe asimilar este complejo panorama y responder con una simplificación de sus procesos que permita mayor eficiencia.

CAPÍTULO 3: CANJE DE DEUDA

El canje de deuda Ecuador España de 50 millones firmado en 2005, un caso de éxito que representó una gran ayuda para el desarrollo del país, no representa la CI tradicional, más tampoco se la puede tachar de no serlo. Pese a que está de alguna forma regida por el PD V y por el MAP, los documentos que establecen su estructura y funcionamiento son diferentes. Es percibido como un escenario altamente gana-gana cuyos niveles de negociación y de consenso son mayores que en otros escenarios de cooperación.

Para analizar este caso, primero se establecen los principios fundamentales e intereses de cada una de las partes; segundo se describe la estructura del canje y se analiza cómo funciona la negociación dentro del mismo; tercero, se ejemplifican situaciones concretas y percepciones recolectadas en el proceso investigativo de entrevistas; y finalmente, se presenta una crítica general que destaca por qué es considerada como una forma de negociación más flexible que la CI tradicional, los fallos detectados, y posibles soluciones.

Un análisis de procesos y metodologías de negociación demanda entender qué es lo que motiva a las partes a negociar, y los intereses y posturas tanto de la parte ecuatoriana como de la parte española.

Por la parte española, más allá de un puro interés altruista, las motivaciones conciernen su imagen, compromisos internacionales, mayor presión al receptor y ventajas económicas o comerciales adyacentes que puedan ser negociadas dentro del proceso. Primero, al contribuir con CI, el país donante incrementa su visibilidad e imagen positiva en los países receptores. Segundo, condonar deuda por desarrollo también aventaja al donante pues sus cifras de AOD aumentan, lo cual muestra un cumplimiento de sus compromisos internacionales y mejora su imagen a nivel mundial. Tercero, al no ser simplemente una donación de CI sino, por el contrario, involucra fondos que deberán ser repagados por el país receptor, la responsabilidad de ejecución y de rendición de cuentas es mayor. Finalmente, en el caso específico de la

negociación del canje de deuda, se acordó que se daría preferencia a empresas españolas para cualquier tipo de adquisición relativa a los proyectos, lo cual significa una ventaja comercial para España.

Por otro lado, la parte ecuatoriana también se siente altamente beneficiada por este acuerdo tanto en términos económicos como sociales. Primero, es una gran ventaja pues la condonación permite la reducción de la deuda y el uso inmediato de fondos para el desarrollo social de sectores menos favorecidos. Segundo, mediante el canje de deuda se espera un alto involucramiento de la sociedad civil lo cual sería un beneficio para los ciudadanos ecuatorianos, aunque, como veremos posteriormente, el sistema muchas veces no permite que este objetivo se logre a cabalidad.

La negociación del canje consiste en tres instancias con diferentes roles. La principal, con mayor poder, es el comité binacional formado por dos representantes del gobierno ecuatoriano y dos representantes del gobierno español, generalmente sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores y de Finanzas o sus delegados. Sus roles más significativos incluyen definir “las políticas para la administración de los recursos del *Fondo Ecuador-España* y la adopción de cuantos acuerdos sean necesarios para una ejecución eficaz de sus objetivos” (Vicepresidencia Segunda del Gobierno y Ministerio de Economía y Hacienda, 2005). Asimismo, se establecen los presupuestos anuales, aprobaciones, procesos de evaluación y seguimiento entre otros. Pese a que su rol es importante en principio, posteriormente este comité cumple un rol cada vez menos activo, pues la aprobación de proyectos específicos pasa por todas las instancias más bajas, y el Comité Binacional generalmente ya solo cumple un rol simbólico de aprobación. Finalmente, es importante destacar que la unanimidad es necesaria para las aprobaciones.

Luego del Comité Binacional, el canje establece la creación de un Comité Técnico con el fin de una adecuada selección y ejecución de los proyectos. Este comité está formado, de la

parte española por el Coordinador de la Oficina Técnica de Cooperación de España y el Consejero Económico y Comercial de la Embajada de España en Ecuador; y de la parte ecuatoriana por la Subsecretaria de Cooperación Internacional (Cancillería), el Ministerio de Finanzas y Semplades. Según el artículo 6 del reglamento del Canje, se establece que también formarán parte dos representantes de fundaciones u organizaciones sin ánimo de lucro, lo cual no se cumple pues la participación civil en este punto es nula. Asimismo, pese a que existe mayor número de representantes ecuatorianos, esta asimetría no resulta un mayor peso de decisión ecuatoriano, pues también en esta instancia se toman decisiones por unanimidad. Las negociaciones en esta instancia han fluido muy bien, con positivos resultados resultantes de la aplicación de criterios de objetividad técnica. De igual forma, con el tiempo han ido mejorando su sistema de calificación para la selección de proyectos que es de tipo parrilla en la cual cada ítem tiene una ponderación diferente, buscando que la evaluación sea “objetiva, y que luego se valore la integralidad del equipo mientras no afecte la funcionalidad del proceso” (Entrevistado 5, 2019). Este tipo de calificación ha sido muy pertinente para flexibilidad y efectividad como se verá posteriormente con un ejemplo.

Ora instancia inferior, más vital para todo el proceso, es la Unidad Coordinadora que receipta los pliegos de propuestas de proyectos, los analiza, informa de ellos al Comité Técnico de y hace recomendaciones. Esta unidad está presidida por funcionarios del Ministerio de Finanzas, quienes también son encargados de la gestión de desembolsos y de absorber el día a día de los problemas del programa de canje. La selección de proyectos se da de una manera muy parecida al estándar gubernamental, es decir mediante pliegos que no solo serán aprobados por esta unidad, sino también, indispensablemente, por Semplades. Esta instancia es la única en la cual existe una real presencia de los intereses de la sociedad civil, mediante los diferentes estudios de campo realizados, que prueban la sostenibilidad y necesidad. Finalmente, hay que mencionar que el dinero necesita la autorización de esta unidad, parte del Ministerio de

Finanzas, más los fondos se encuentran en una cuenta separada de la cartera única nacional pues en las condiciones de establecimiento del canje se acordó depositar en moneda nacional la deuda en un plazo de 3 años en la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Pese a tener una estructura muy definida, la negociación en este caso ha sido muy flexible en términos generales, y no se ha estancado en nimiedades ni posicionamientos. Esto lleva a la percepción de un desenlace gana-gana con el cual la parte española también se ha satisfecha, pues como ya se ha dicho esto no simplemente representa un altruismo desinteresado, sino que las dos partes exponen sus intereses y tienen ganancias de una u otra índole. Para España, ejemplos específicos de beneficio incluyen primero que “los proyectos financiados con cargo a este programa deberán incluir una señalización pública que indique que su ejecución se realizó con fondos originados por la conversión de deuda de titularidad española” (Vicepresidencia Segunda del Gobierno y Ministerio de Economía y Hacienda, 2005). Aunque parezca una nimiedad, esto representa una forma de *soft power* o diplomacia del desarrollo que mejora la imagen del donante. Asimismo, en el numeral 3.5 de este mismo documento se menciona que “cuando de los proyectos financiados con cargo a este programa se deriven o se puedan derivar Unidades de Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del protocolo de Kyoto, éstas corresponderán a España” (Vicepresidencia Segunda del Gobierno y Ministerio de Economía y Hacienda, 2005) con lo cual además del beneficio de aumentar sus cifras de AOD también toma ventaja para el cumplimiento de otros acuerdos internacionales.

En balance, el programa de canje de deuda ha sido bastante efectivo y con un resultado positivo que en general ha dejado satisfechas a ambas partes, constituyendo así una metodología estructurada y a la vez flexible. No obstante, no todo es positivo, y existen varios puntos problemáticos que se deben mencionar para contribuir al desarrollo de una metodología negociadora más efectiva.

Entre los puntos positivos está principalmente el hecho de que el dinero se haya puesto en una entidad separada a las dos partes interesadas, generando réditos de alrededor de 4 millones en intereses, y además un sentido de objetividad y transparencia en el manejo de los fondos. Asimismo, al venir los proyectos como propuestas directamente presentadas por los beneficiarios desde la parte ecuatoriana, las soluciones no son impuestas. Finalmente, en la parte positiva también se debe mencionar la regla de unanimidad necesaria, la cual permite una disminución de la asimetría entre donante y receptor.

Sin embargo, este último elemento del consenso también puede tener una arista negativa en tanto que, en caso de no alcanzar la unanimidad, los proyectos son excluidos, silenciando las voces de las esferas civiles y dejando insatisfechas necesidades percibidas por éstas. Otro punto negativo del canje es justamente la falta de involucramiento de la sociedad civil en las mesas de decisión en donde deberían dejar de ser objetos de estudio y convertirse en agentes de decisión. Asimismo, según la ley ecuatoriana, los únicos que pueden presentar sus proyectos y ser elegibles como beneficiarios son instituciones públicas, dejando a un lado a asociaciones civiles y ONGs que muchas veces son más efectivas en la ejecución. Finalmente, el punto más crítico y negativo con respecto al canje de deuda fueron los mecanismos burocráticos dentro del proceso que inhibieron la rapidez de la ejecución pese a la inmediata disponibilidad de fondos. Por ello, es necesario dinamizar el sistema burocrático nacional y el sistema legal.

CAPÍTULO 4: APLICABILIDAD DE LA METODOLOGÍA HARVARD A LOS CASOS ESTUDIADOS

A continuación, se presenta un análisis de los casos estudiados anteriormente en este trabajo, frente a los 4 principios del método Harvard de negociación propuesto por Roger Fisher y William Ury, más 2 principios adicionales planteados por Jorge H. Zalles. Dicho análisis está orientado a determinar cuán efectivamente ha sido aplicada dicha metodología, y qué se puede hacer para mejorar la negociación de la CI.

El primer principio de Fisher y Ury es “separar a las personas del problema” lo cual significa que se debe mantener un ambiente interpersonal agradable y constructivo durante procesos de negociación. En la negociación bilateral tradicional arriba analizada, empezando por el MAP, este principio fue siempre observado, a base del respeto mutuo entre las personas involucradas.

El segundo principio de Fisher y Ury es “identificar las necesidades, los intereses y las aspiraciones que se busca satisfacer de común acuerdo”. En las negociaciones entre Ecuador y España analizadas más arriba, es evidente que este principio no ha sido aplicado adecuadamente. Primero, en la definición del MAP, como se ha señalado, es limitado el grado en el cual se identifican y se toman en cuenta las necesidades y aspiraciones de los potenciales beneficiarios de la CI y de otros actores de la sociedad civil, que son las que se debería intentar satisfacer. Al contrario, y segundo, existe evidencia de que eran más bien aspiraciones de orden ideológico y político de los gobiernos de los dos países las que se buscaba satisfacer. Un ejemplo de ello fue cuando por intereses políticos e ideológicos del gobierno ecuatoriano de turno, no se permitió que el MAP incluya trabajo en la rama de equidad de género, sector en el cual España tiene una ventaja comparativa, imponiéndose por sobre dicha ventaja comparativa, y por sobre la evidente necesidad de trabajar en dicha rama, por una defensa extrema del principio de soberanía. Al contrario, en el caso del canje de deuda, vemos que las posiciones

políticas fueron manejadas de forma equitativa y con un desenlace gana-gana mediante la constitución del reglamento y compromiso de canje. Ello ha permitido que no se dé una lucha por no ceder soberanía de parte y parte, y, por el contrario, se haya establecido un sistema más enfocado en soluciones que en posiciones.

Es importante entender que, pese a que la negociación es formalmente bilateral, el abanico de intereses no se limita a los de los dos gobiernos, sino es muy extenso y variado. Es aquí donde hay que entender la multiplicidad de actores con sus intereses, y cómo eso representa el gran desafío para los representantes ecuatorianos de abarcar todas esas visiones al momento de negociar. En el caso del canje de deuda, los intereses de los últimos beneficiarios en forma de proyectos son más claros, no existe una disputa binaria en la que la soberanía tiene que ser demostrada, y es más fácil encontrar soluciones comunes.

El tercer principio de Fisher y Ury es inventar opciones de beneficio mutuo que logren satisfacer a ambas partes en el mayor grado posible, para obtener un desenlace suma positiva. En el caso de la cooperación bilateral, el invento de opciones se da cuando diferentes grupos de interés las proponen durante la elaboración del MAP. Posteriormente esta capacidad creativa y negociadora se ve gravemente limitada, pues la mayoría de decisiones ya han sido tomadas. En el caso del canje de deuda, éste es en sí mismo una opción que busca satisfacer mutuamente a las partes, incluidos los interesados, que presentan los proyectos a los diferentes comités y ellos solo deciden si se los aprueba o no. Luego, los beneficiarios no participan en las mesas de negociación de los comités, y por ende ya no se puede innovar en cuanto a opciones espacios posteriores.

El cuarto principio de Fisher y Ury es insistir en que el resultado se base en algún criterio objetivo que asegure que las opciones que se estén considerando son razonables. En el caso de la negociación tradicional bilateral, el MAP es un gran ejemplo de un intento por tener una guía objetiva que permita la evaluación y el establecimiento de procesos a lo largo de la

cooperación. Sin embargo, es importante que el reto de aplicar criterios objetivos y metódicos no se contraponga a la flexibilidad que necesariamente requiere la negociación en materia de CI. El gran reto es buscar que se mantenga la efectividad de la metodología MAP, pero a la vez impulsar un mayor dinamismo dentro de ella. En el caso del canje también es usado un reglamento bastante claro, además de la calificación tipo parrilla que se desarrolló según necesidades, el cual es justo y da paso a una flexibilidad que evalúa la integralidad de cada proyecto. Finalmente, en los dos casos es importante no dejar que la objetividad sobrepase la funcionalidad y elasticidad que requiere la negociación de proyectos sujetos a contextos altamente cambiantes y coyunturales.

Con respecto a los principios propuestos por Zalles, el primero es “evitar negociar por resultados esperados, que conduce fácilmente al posicionamiento”. Esto es trascendental, pues al llegar con una idea específica o propuesta concreta, se ve limitada la apertura a la construcción de respuestas conjuntas al problema que se busca resolver. En el caso de la negociación bilateral, la aplicación de este principio puede ser problemática, ya que la parte española ya tiene marcados sus sectores de ventaja comparativa al igual que proyectos de éxito, los cuales traen a la mesa de negociación en primera instancia; mientras que, del lado ecuatoriano, de igual manera, muchas propuestas ya vienen dadas desde esferas gubernamentales o el plan de gobierno. Acá se hace relevante la recomendación de Fisher y Ury de concentrarse en los intereses y no en las posiciones, y esto subraya la importancia de saber diferenciar los intereses de las posiciones, siendo estas últimas un obstáculo para una efectiva negociación.

También toma relevancia el otro principio planteado por Zalles, que es “no posicionarse caprichosamente en ningún momento del proceso”. Es decir, pese a tener ideas e intereses claros, las partes deben mostrarse abiertas a nuevas posibilidades y no obstaculizar la

negociación con posiciones caprichosas como puede razonablemente calificarse la posición ecuatoriana antes mencionada en relación con trabajar la rama de equidad de género.

Ambos principios propuestos por Zalles son también relevantes en las negociaciones de canje de deuda, en las que es importante no negociar por resultados esperados, estar predispuestos a acomodarse a las nuevas problemáticas que emergen, y buscar soluciones comunes, sin posicionarse con necesidad en ningún punto y permitiendo el flujo de la negociación.

La aplicación de la metodología de negociación Harvard al campo de la CI resulta interesante y de vital importancia, pues permite la incorporación de un marco analítico como el desarrollado en este capítulo para lograr negociaciones más efectivas y eficientes. Existen varios retos para la implementación de esta metodología, por lo cual no se la debe tomar como una receta única, sino como un marco referencial que tiene que ser aplicado críticamente y bajo un proceso de complejización a cada contexto y rama de estudio. A nivel internacional, la ley y narrativa en torno a la CI debe cambiar, permitiendo una mayor apropiación de la cooperación por parte de los receptores, lo cual a su vez generaría una sensación de verdadera negociación con un sistema de ganancia mutua, en lugar de que se vea a la cooperación como caridad, lo cual es el principal motivo de una percepción de asimetría. A nivel nacional, también tiene que existir un cambio con respecto a cómo se trata a la cooperación, con el fin de generar un ambiente menos burocrático, que asuma el costo del IVA o la exonere y proporcione un ambiente en general positivo. Las agendas tanto nacionales como internacionales tienen que cambiar y adaptarse mejor, en busca de mutualidad, no de contraposición. Otro punto crítico a lo largo de este estudio fue el notar cómo grupos de la sociedad civil y ONGs han sido paulatinamente excluidas hasta quedar relegadas a un rol relativamente nulo dentro de la cooperación, altamente monopolizada por las esferas oficiales. Finalmente, es de vital importancia dejar de institucionalizar extremadamente las ideas y empezar a humanizar las

instituciones. Con ello hago referencia al reto de mantener la metodología efectiva y organizada, pero a la vez dinámica, para que no se coopte la capacidad negociadora de todas las instancias de negociación vinculadas a la CI.

CONCLUSIONES

En conclusión, es imprescindible no solo desarrollar una metodología de negociación para el campo de CI, sino también cuestionarla continuamente para evaluar su efectividad. Dicha metodología debe ser sistemática y a la vez flexible para adaptarse al cada vez más complejo sistema de CI. Ello permitiría una mayor eficiencia en el campo, que aumentaría el nivel de ganancia de todas las partes. La CE en Ecuador ha mostrado ser uno de los casos de mayor éxito en el país, pero existe un amplio potencial para mejorar las metodologías expuestas. La experiencia de CI Ecuador-España ha mostrado ser exitosa en cuanto a la elaboración de marcos normativos que permiten tener una guía que mantiene relativamente consistente la CE. Asimismo, el caso de canje de deuda ha probado ser una buena herramienta en términos de satisfacer a las partes, permitir una apropiación de la cooperación por parte de Ecuador y por ende reducir los efectos de la asimetría usualmente presente en el ámbito.

Por otro lado, las deficiencias detectadas incluyen los altos niveles de imposición no solo por parte del país donante, sino, en mayor medida, por parte de las altas esferas de poder tanto ecuatorianas como españolas. Muchas veces se ha entendido a las agendas políticas como los intereses de las partes, ignorando que los verdaderos intereses que la CI debe satisfacer son los de los beneficiarios. Con respecto a este último aspecto, se ha notado una gran exclusión de los beneficiarios de las mesas de negociación, habiéndose limitado su intervención a solo una fase de consulta inicial. La CINR aún tiene importante cabida en el panorama internacional, y de hecho está pasando por complejas dinámicas para manejar las cuales se tiene que mantener lo que ha funcionado, e innovar en lo que se requiere para atender las nuevas necesidades nacionales e internacionales de forma armónica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2019). *AECID en Ecuador*. Recuperado de <http://aecid-ecuador.ec/aecidenecuador/>
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2015). Metodología MAP: Manual Para El Establecimiento, Seguimiento Y Evaluación De Los Marcos De Asociación País. Madrid: Cooperación Española.
- Aldao Zapiola, Carlos M. (2009). *La negociación. Un enfoque transdisciplinario con específicas referencias a la negociación laboral*. Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Consejo de Ministros. (2018). *V Plan Director de la Cooperación Española*. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAIDesarrollo/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola.pdf>
- Fisher, R., Ury, W. L., & Patton, B. (2011). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. Penguin.
- Hernández, J. (2018) *Ecuador: el qué y el cómo de la cooperación internacional. Reflexiones para un nuevo modelo*. Guayaquil: Editorial Grupo Compás.
- Ley N° 23. Legislación Consolidada: Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, España, 7 de julio de 1998.
- Masache Rivera, J. D. (2016). *Planteamiento De Un Modelo De Negociación Aplicable Al Ecuador Utilizando Las Herramientas De La Programación Neurolingüística En El Método De Negociación De Harvard*. Quito: PUCE. Recuperado de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/11625/Trabajo%20de%20Titulación.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable*. Quito: MREMH.
- Nivia, F. (2010). La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y el Caribe: una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial. *Revista de economía del Caribe*, (5).
- Vicepresidencia Segunda del Gobierno y Ministerio de Economía y Hacienda. (2005). Programa De Conversión De Deuda De La República De Ecuador Frente A España. Quito.

- Zalles, J. (En proceso de publicación). *Introducción a la teoría del conflicto: orígenes, evolución, manejo y resolución*. Capítulo 15, “Introducción a la Negociación”, pp. 209-225.
- Zielińska, K. (2016). Development Diplomacy. Development Aid as a Part of Public Diplomacy in the Pursuit of Foreign Policy Aims: Theoretical and Practical Considerations. *Historia i Polityka*, 16 (23), 9-26.

ANEXO A: PREGUNTAS ENTREVISTA SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1. ¿Quiénes eran las partes interesadas en este proyecto de cooperación internacional?
2. ¿Cuáles de esas partes interesadas intervinieron como actores en la negociación?
3. Si no participaron como actores en la negociación todas las partes interesadas, ¿cómo y sobre qué bases se seleccionó a las partes que sí intervinieron en la negociación?
4. A su juicio, ¿el proceso de negociación se llevó a cabo de acuerdo a alguna teoría o metodología de negociación explícita? En caso afirmativo, ¿Cuál?
5. ¿Se dio algún proceso preparatorio, previo a la negociación en sí? En caso afirmativo, qué se trató, negoció y/o definió en dicho proceso previo?
6. El proyecto materia de la Cooperación Internacional ¿fue construido a través de la negociación entre las partes, o fue elaborado primero, y luego propuesto a la AECID?
7. ¿Qué temas fueron materia de la negociación?
8. Las partes ¿llegaron a la mesa de negociación con propuestas en relación con los temas negociados?
9. ¿Las partes expusieron, cada una para conocimiento de la otra, las necesidades, los intereses y las aspiraciones que buscaban satisfacer en el proceso de negociación?
10. Si fue hecha una exposición de las necesidades, los intereses y las aspiraciones de las partes, ¿éstas luego trabajaron en conjunto para inventar opciones que pudieran lograr la satisfacción mutua de ambas partes?
11. Las opciones inventadas ¿fueron luego sometidas al análisis de razonabilidad en función de criterios objetivos?
12. El ambiente y las relaciones interpersonales durante la negociación ¿se mantuvieron amables, cordiales, respetuosas? Por favor dé evidencias en un sentido u otro.
13. Considera Usted que el desenlace de la negociación fue Gana-Gana, Gana-Pierde a favor de la AECID, o Gana, Pierde a través de la contraparte de la AECID