

**CTT**

SERIE  
CUADERNOS  
TÉCNICOS  
DE TRABAJO

# Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur Vol. 1

---



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



PROGRAMA IBEROAMERICANO  
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
**COOPERACIÓN  
SUR - SUR**



# CTT-CSS

## Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur Vol. 1

---

SERIE CUADERNOS TÉCNICOS DE TRABAJO



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



PROGRAMA IBEROAMERICANO  
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
COOPERACIÓN  
SUR - SUR

2016

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur  
San Salvador

© 2016 Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)

Calle El Pedregal, Blvd. Cancillería, Edificio 4 (Auditorium), planta baja  
Ciudad Merliot, Antigua Cuscatlán - El Salvador  
comunicacion@cooperacionsursur.org  
Teléfono (+503) 22375669-22375670-22311225

Todos los derechos reservados.

---

La Serie *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur* del PIFCSS tiene el objetivo de dar a conocer investigaciones en Iberoamérica en ese ámbito, por parte de estudiantes universitarios y profesionales, así como también la academia, centros e institutos de investigación.

Las aseveraciones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación corresponden a su(s) autor(es) y no representan la postura del PIFCSS o la de sus países miembros, ni de las instituciones a las que se hace referencia.

---

#### DERECHOS Y PERMISOS

Se autoriza la difusión del material contenido en esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita por parte del PIFCSS, siempre que se especifique claramente la fuente.

Se prohíbe la reproducción del material contenido en esta publicación para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita por parte del PIFCSS. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Calle El Pedregal, Blvd. Cancillería, Edificio 4 (Auditorium), planta baja Ciudad Merliot, Antigua Cuscatlán, El Salvador; teléfono (+503) 22375669-22375670-22311225; correo electrónico: comunicacion@cooperacionsursur.org.

---

**Diseño y Diagramación:** Contracorriente Editores

**Impresión:** PRINT GT / Publicidad Creativa

**ISBN: 978-99961-957-2-3**



# Tabla de Contenido

---

## PREFACIO/5

### CATEGORÍA UNO

#### ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS (07)

Los arreglos institucionales como complemento indispensable en la Cooperación Sur-Sur.  
*Andrés Sebastián Gutiérrez León (09)*

### CATEGORÍA DOS

#### PROFESIONALES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES (37)

México y Uruguay. Socios estratégicos para el Sur. *Mathias Escotto Gadea (39)*

Cooperación Sur-Sur y sustentabilidad social del desarrollo abierto.

*Ramón Gutiérrez Palacios (71)*

Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur y la participación internacional de los actores subnacionales. *Mariana Calvento y María Lis Rolandi (95)*

Cooperación Sur-Sur en Bancos de Leche Humana: un estudio de la horizontalidad en los proyectos bilaterales.

*Msc. Alejandro Guillermo Rabuffetti y Dr. João Aprigio Guerra de Almeida (129)*

Cooperación Sur-Sur bilateral de Cuba: ¿Instrumento útil para fortalecer la clase media emergente latinoamericana?. *José Enrique Ortiz Albil (159)*

Los avatares de la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe : una revisión crítica de su desenvolvimiento. *Elsa Ximena Roncal Vattuone (183)*

### CATEGORÍA TRES

#### ACADEMIA, CENTROS E INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN (215)

Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica. La cooperación triangular hispano-latinoamericana. *Juan Pablo Prado Lallande y Christian Freres (217)*

Unidad y dispersión. Balance de una década de Cooperación Sur-Sur Latinoamericana en Haití. *Bernabé Malacalza (251)*



# Prefacio

El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) tiene su origen en un mandato del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Santiago de Chile, en el año 2007. Su aprobación se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre de San Salvador, en noviembre de 2008. Su puesta en marcha se realizó durante el primer trimestre de 2010. Actualmente, cuenta con 20 países adheridos<sup>1</sup> y es el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador quien ejerce la Secretaría Ejecutiva, albergando a la Unidad Técnica hasta 2018.

Los resultados esperados del PIFCSS para el periodo 2015-2018 son: i) fortalecer las capacidades institucionales de los organismos responsables y actores clave en la gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular de los países Iberoamericanos; ii) mejorar la calidad, oportunidad y disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica; iii) promover y fortalecer la gestión del conocimiento como medio esencial de la Cooperación Sur-Sur y Triangular; y, iv) posicionar y visibilizar la Cooperación Sur-Sur y Triangular Iberoamericana en el marco global de la cooperación para el desarrollo, así como el quehacer del propio Programa.

En este ámbito, y con el objetivo de fortalecer el posicionamiento de la cooperación Sur-Sur iberoamericana, el Comité Técnico Intergubernamental del PIFCSS decidió, en 2015, reconocer escritos académicos y profesionales que den cuenta de los avances observados tanto desde la academia como la práctica profesional.

Este reconocimiento se dio a través del lanzamiento de un “Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular”, por medio de una convocatoria internacional abierta a estudiantes universitarios, académicos, investigadores y profesionales independientes residentes en los 20 países miembros del PIFCSS, cuyo plazo de remisión de investigaciones se extendió del 10 de agosto al 9 de noviembre de 2015. La convocatoria estableció 3 categorías:

Categoría 1: Estudiantes Universitarios

Categoría 2: Profesionales dependientes e independientes

Categoría 3: Academia, Centros e Institutos de Investigación

---

1/ Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

Los trabajos seleccionados como finalistas por el Jurado Calificador forman parte de la presente publicación, misma que también inaugura una nueva serie de las publicaciones del PIFCSS denominada “Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur”.

El PIFCSS agradece al Jurado Calificador, invitado a formar parte de esta primera edición del Premio, por su profesionalismo y dedicación durante todos los meses de trabajo que derivaron en la elección de los documentos finalistas y ganadores de cada categoría. Los miembros del Jurado Calificador fueron:

**Santiago Lozano López**

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Representante del Comité Técnico Intergubernamental del PIFCSS

**Gabriela Rosero Moncayo / Javier Cuéllar Parejo**

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador  
Representante del Comité Ejecutivo del PIFCSS

**Martín Rivero Illa**

Secretaría General Iberoamericana

**Jaime A. Garrón Bozo**

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur

**Javier Surasky**

Universidad Nacional de la Plata, Argentina  
Invitado de la Academia

A través de la implementación del “Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular” el PIFCSS busca estimular el debate con instrumentos propios iberoamericanos, resaltando las capacidades y talento humano de la región; fomentar la socialización de conocimientos sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular en el medio internacional y su contribución a los desafíos de desarrollo en las sociedades iberoamericanas; así como contribuir al posicionamiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular con identidad propia iberoamericana.

*Antiguo Cuscatlán, 11 de Julio de 2016*

CATEGORÍA **UNO**

# Estudiantes Universitarios



# Los arreglos institucionales

## como complemento indispensable en la cooperación sur-sur



PRIMER LUGAR - CATEGORÍA UNO: ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

AUTOR: **ANDRÉS SEBASTIÁN GUTIÉRREZ LEÓN**

### RESUMEN

El presente trabajo de investigación, “Los arreglos institucionales como complemento indispensable en la Cooperación Sur-Sur: casos de estudio Brasil, Colombia y Ecuador”, considera el escenario histórico que se encuentran los Estados Nación, por un lado la interdependencia es cada vez más estrecha y los impactos son más visibles. Por otro, los nuevos desafíos establecidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

De ahí, que la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CTr) juegan un papel estratégico para que los Estados puedan afrontar estos nuevos retos. No obstante, así como la CSS crece en importancia, también necesita mejores estructuras institucionales, gobernabilidad, gestión y seguimiento. Una aproximación para ello es la investigación realizada, que mediante la clasificación de reglas del marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) de E. Ostrom, realiza una “radiografía” para entender la capacidad institucional de la región latinoamericana frente a la CSS, tomando como unidad de

estudio a Brasil, Colombia y Ecuador; por sus condiciones disímiles: uno es un país socio oferente, el segundo es de tipo dual y el tercero corresponde a un país principalmente receptor, según lo planteado en los últimos informes de CSS de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); para contribuir en la toma de decisiones para elaborar políticas públicas adecuadas al respecto.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur, política pública, Brasil, Colombia, Ecuador.

**Recomendación para citar:**

Gutiérrez, A. (2016) Los arreglos institucionales como complemento indispensable en la Cooperación Sur-Sur. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 9-36. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

## INTRODUCCIÓN

El régimen internacional se encuentra ante un escenario histórico, donde la interdependencia entre los Estados Nación es cada vez más estrecha y los impactos son más visibles, transmitiéndose con mayor rapidez (Friedmann, 2013). De ahí, que la cooperación internacional juega un papel estratégico, y más que una posibilidad es una necesidad de los estados.

El reto se encuentra en definir mediante qué mecanismos y condiciones cooperamos, y para ello, la cooperación sur-sur<sup>1</sup> (CSS) y la cooperación triangular<sup>2</sup> (CTr) poseen un rol valioso como instrumentos para avanzar frente a los retos de desarrollo<sup>3</sup> establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (17 objetivos y 169 metas universales); considerando la capacidad horizontal que poseen, al compartir e intercambiar experiencias facilitando el diálogo entre los formuladores de política y tomadores de decisión de los socios.

Un claro ejemplo, es la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (por sus siglas en inglés), que en los últimos años ha apostado fuertemente a la CSS como una herramienta estratégica para garantizar el derecho a la alimentación (FAO, 2014), mediante cuatro pilares: en primer lugar, el intercambio y la adopción de soluciones de desarrollo; en segundo lugar, plataformas para el establecimiento de redes de conocimiento; en tercer lugar, movilizar el apoyo a la CSS al más alto nivel político y en cuarto lugar, ampliar las asociaciones y alianzas estratégicas.

---

1/ Según la Unidad de CSS del PNUD establece la CSS como “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y know how tecnológico”.

2/ Definición recogida de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI): CT es la cooperación realizada entre países en desarrollo (socio y beneficiario) con la participación de un tercer socio (donante). Beneficiario y socio comparten características culturales, lingüísticas y económicas; experiencias similares en lo que respecta a problemas de desarrollo, que les da una mayor cercanía. Consultado el 15 de julio de 2015 y disponible en: <http://www.agci.cl/index.php/cooperacion-sur-sur-y-triangular>

3/ A pesar que el desarrollo ha ido modificando sus contenidos de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes para el presente estudio se hace referencia al enfoque establecido por Amartya Sen, desarrollo humano como libertad, un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistémicas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos (Sen, 2000).

Sin embargo, para que la CSS tenga la capacidad de apalancar estos nuevos desafíos, se requiere como condición previa que los Estados posean un alto grado de consistencia institucional<sup>4</sup> a nivel regional, nacional y subnacional, como bien lo precisa la CEPAL (2013) al considerar las grandes lecciones<sup>5</sup> que nos dejan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Caso contrario, la CSS continuará siendo percibida como un ejercicio meramente diplomático (Ayllón, 2010), por lo que es importante asegurar su eficiencia y eficacia.<sup>6</sup>

Una aproximación para lograrlo es a través de analizar cómo los arreglos institucionales contribuyen o no a un buen funcionamiento de dicho tipo de cooperación. El enfoque se encuentra en línea con lo planteado por Sanín (2010), Ayllón (2010) y HEGO (2008) donde manifiestan que las limitaciones y carencias de la CSS responden principalmente a la ausencia de políticas, en especial a lo referente al tema institucional.

En congruencia con dichos planteamientos, el presente caso de estudio analiza el marco de reglas formales presentes en Brasil, Colombia y Ecuador frente a los programas de cooperación sur-sur para el año 2014 y las capacidades que ello genera para desempeñarse apropiadamente frente a las exigencias de la nueva agenda de desarrollo.

---

4/ Se hace referencia a las rutinas, procedimientos, reglas, convenciones, papeles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías alrededor de las cuales se construyen la actividad política; así como en creencias, paradigmas, códigos, culturas y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen estos papeles y estas rutinas (March & Olsen, 1989).

5/ 1. La agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue exitosa como marco común de acción, pero se requerirá adaptarla a las especificidades regionales mediante una agenda de múltiples niveles y un seguimiento multidimensional del desarrollo. 2. El desarrollo no es unidimensional; no se trata solo de lograr crecimiento económico: priman la interdependencia, la transversalidad y la integración de esfuerzos. 3. Los logros de la última década pueden perderse si no se privilegia la construcción de resiliencia: vulnerabilidad y prevención de crisis. 4. El desarrollo depende de la capacidad de gestión de las instituciones: queda por implementarse una extensa agenda de fortalecimiento institucional a nivel regional, nacional y subnacional. 5. Las soluciones no son tecnocráticas ni vienen de afuera: la generación endógena de las políticas y la apropiación de la agenda es crítica.

6/ Sobre la eficacia de la CSS, se la plantea como el impacto, el coste/beneficio o el cumplimiento de los objetivos establecidos; fuera de la lógica de la agenda de la eficacia establecida por la Declaración de París al considerar que los principios rectores de la CSS no debe ser vista como AOD, pues se basa en una relación de asociación entre iguales basada en la solidaridad (Ayllón, 2010).

Para determinar la capacidad institucional de estos tres países para el año 2014 frente a los programas de CSS, se realiza a través del enfoque teórico de clasificación de reglas, que se basa en el marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) de E. Ostrom (2005). Se ha seleccionado como unidad de análisis a Brasil, Colombia y Ecuador, por sus condiciones disímiles: uno es un país socio oferente, el segundo es de tipo dual y el tercero corresponde a un país principalmente receptor, según lo planteado en los últimos informes de CSS de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Asimismo, los problemas estructurales de los tres países no son tan diferentes de otros de Latinoamérica y estos se resumen en déficits: de gobernanza, de coordinación, de financiación, de transparencia, de participación social, de mandatos políticos claros para las instituciones rectoras y de subordinación de su CSS a diferentes intereses de política exterior, quizás más claros en el caso de Brasil, menos de Colombia y mucho menos de Ecuador.

En este sentido, el presente artículo busca demostrar que la capacidad institucional, frente a la CSS, de la región latinoamericana no es lo suficientemente adecuada para responder ante los nuevos desafíos del desarrollo;<sup>7</sup> y con ello plantear propuestas adecuadas al respecto.

---

7/ Ver los Objetivos Globales de la Agenda Post-2015 de desarrollo sostenible cuyas tres dimensiones (económica, social y ambiental) se integran en 17 objetivos y 169 metas universales que guiarán la acción global hacia el 2030.

## LAS REGLAS COMO **COMPLEMENTO** **INDISPENSABLE** DE LAS INSTITUCIONES

Desde las teorías basadas en el análisis de estructuras institucionales y neo institucionales se establece que las políticas públicas y su formulación se encuentran ante la influencia de las organizaciones, instituciones sociales o políticas (Parsons, 2007). Este enfoque plantea que los diversos actores desarrollan sus estrategias acorde a un marco de reglas formales (normas) e informales (culturales) para determinar sus objetivos y las estrategias para lograrlos.

March y Olsen (1989) establecen el aspecto institucional como las rutinas, procedimientos, reglas, convenciones, papeles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías alrededor de las cuales se construyen la actividad política; así como las creencias, culturas y saberes que rodean estos papeles y estas rutinas. En esta misma línea, indican que el neo-institucionalismo da prioridad a las presiones que las instituciones pueden ejercer sobre los actores, a partir de incentivos (positivos o negativos), especialmente a través de marcos cognitivos y normativos (reglas), comúnmente conocidos como mapas mentales;<sup>8</sup> donde los actores de una política pública perciben estas señales y desarrollan su conducta, evitando algunos elementos y aceptando otros, con el propósito de definir la estrategia para alcanzar sus metas.

Por otro lado, Antanas Mockus (2002) propone más concretamente un conjunto de reglas para ordenar de manera “ideal” la interrelación de los participantes en una sociedad, para nuestro caso una situación de acción, según el enfoque de Ostrom. En primer lugar define que se necesitan reglas compartidas (legales o culturales); en segundo lugar, plantea un marco constitucional y legal explícitamente adoptado, por la gran mayoría para celebrar y cumplir acuerdos; y finalmente, sugiere la suscripción de convenios internacionales.

De la misma forma, las reglas y normas formales son reconocidas hoy en día como el complemento indispensable de las instituciones para la formación de identidades y de patrones de interrelación, en especial cuando se trata de explicar por qué unas sociedades se desarrollan económicamente más rápido que otras (North, 1993).

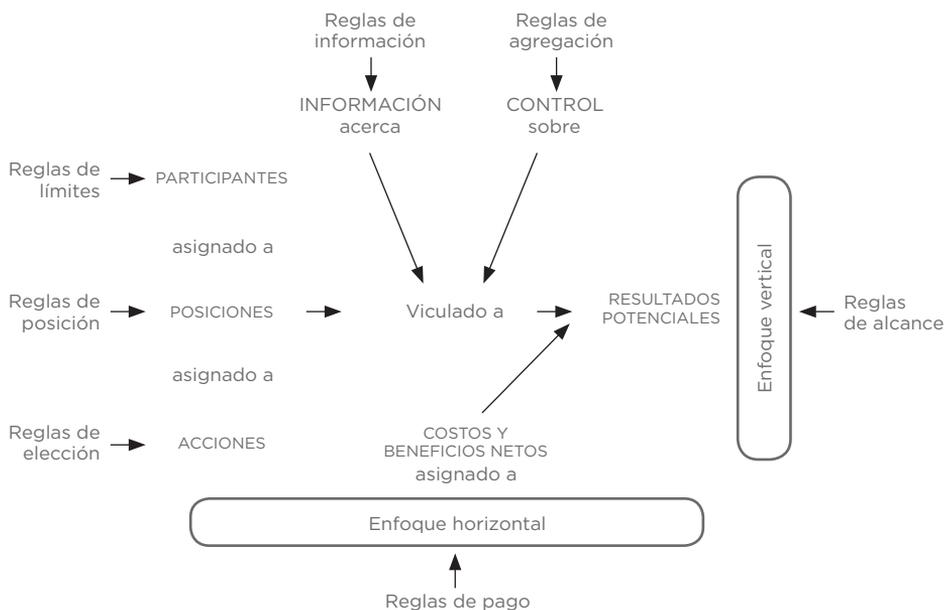
---

8/ Señalan las condiciones o arreglos indispensables para alcanzar determinadas metas. Así, un marco normativo se ocupa de lo que debe ser, no de lo que es (Parsons, 2007).

De lo anterior, E. Ostrom (1999) diseña el modelo de análisis y desarrollo institucional (ADI) considerando tres aristas (ver gráfico 1): La primera, hace referencia a las disposiciones institucionales (reglas); la segunda, al estado del escenario sobre el que se desarrolla el tema en cuestión (variables biofísicas/condiciones materiales); y en tercer lugar, al interés de la comunidad frente al resultado (atributos de la comunidad – aspecto informal). Este modelo busca explorar los distintos factores que se encuentran vinculados en una situación de acción o el escenario donde interrelacionan todos los actores involucrados frente a una temática; por ejemplo, la cantidad de actores que se encuentran presentes, quién puede y quién no puede participar, qué organizaciones, funcionarios, departamentos e instituciones políticas están implicadas, los recursos que se encuentran disponibles, la relación existente entre las instituciones y los actores, cómo las disposiciones constitucionales (reglas) influyen en las estrategias de los actores (Parsons, 2007).

**GRÁFICO 1.**

Reglas como variables exógenas que afectan directamente a los elementos de una situación de acción



Fuente: Elaboración propia adaptado de E. Ostrom & Crawford, 2005.

El modelo de clasificación de reglas de Ostrom & Crawford usa el enfoque de AIM<sup>9</sup> (por sus siglas en inglés) donde utiliza siete tipos de reglas (ver gráfico 2), cada una de las cuales tiene diferentes tipos de efectos sobre el escenario de interacción entre los actores y los resultados que se generan:

- (1) Posición, la cual define el número de posiciones de una situación, como la cantidad de participantes que pueden ocupar esas posiciones previamente definidas, y que por lo general se encuentran definidas por ley. Asimismo, esta regla influye sobre el tipo de rol o función que ocupa un participante dentro de un escenario particular. En teoría de juegos, la caza del ciervo<sup>10</sup> es un claro ejemplo, en la suposición de que no exista una posición de autoridad que permita hacer cumplir las reglas de cooperación, el resultado es que los cazadores no tienen más remedio que asumir lo peor sobre el comportamiento de los demás. En este contexto, los participantes prefieren romper los acuerdos de cooperación con el fin de evitar el peor resultado creando un escenario de baja gobernabilidad y con limitadas posibilidades de cooperación.
- (2) Límite, ésta determina los criterios para que un participante sea elegible o no para una posición y también establece cuándo un participante debe o puede dejar la posición definida. Regresando al ejemplo de la caza del ciervo, antes de su partida de caza, los cazadores podrían determinar las normas que los permite participar, lo que podría incluir a sus mejores amigos, sus cónyuges, o sus padres. Este tipo de normas crea un conjunto muy diferente de identidades (roles), por un lado colectivamente comparten valores, y por otro lado, cada uno de los participantes son racionales (egoístas), lo cual complejiza el tema de la interacción.
- (3) Elección, la cual regula el conjunto de acciones que un participante en particular tiene a su disposición; define el repertorio de acciones entre el cual puede elegir, especificando sus competencias sobre un punto particular en un proceso de decisión. El papel de las instituciones internacionales, es un buen ejemplo, pues para

---

9/ Título que se da para describir acciones o resultados concretos frente a una situación de acción a la que se refiere una declaración institucional. Puede incluir una fórmula que especifica una cantidad de acción, el resultado, una descripción de un proceso para una acción.

10/ En teoría de juegos, la caza del ciervo es un juego que describe un conflicto entre seguridad y cooperación social. Los cazadores únicamente cuentan con dos opciones: cazar ciervos o cazar liebres. La probabilidad de cazar una liebre es independiente de la decisión de los otros. Es imposible abatir un ciervo en solitario, pero la probabilidad de cazar un ciervo se incrementa notablemente con el número de participantes. Un ciervo tiene mucho más valor que una liebre. Estos son los parámetros de la interacción que comúnmente se conoce como caza del ciervo (Definición recogida en Melusina y disponible en: [http://www.melusina.com/rcs\\_gene/caza\\_del\\_ciervo.pdf](http://www.melusina.com/rcs_gene/caza_del_ciervo.pdf)).

cumplir su rol principal de mitigar los problemas de gobernabilidad entre los miembros; las instituciones establecen reglas para el monitoreo, como es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que establece procedimientos para la resolución de controversias, acordados voluntariamente, y los mecanismos formales para la resolución de disputas, tales como los diversos órganos de las Naciones Unidas (por ejemplo, el Consejo de Seguridad de la ONU).

- (4) Agregación, ésta estipula el nivel de control de los participantes en una situación, es decir, determina quién va a participar, la autoridad asignada a este frente a los demás y la fórmula específica que se utilizará frente a un nodo de decisión. Continuando con nuestro ejemplo de la caza del ciervo, supongamos que los cazadores delegan la autoridad a través de un representante o líder, con lo cual se eliminaría la incertidumbre de la toma de decisiones al realizarla de manera colectiva, con el fin de alcanzar un escenario adecuado para la cacería y así obtener una mayor recompensa; cabe mencionar que, para lograr este cometido, se precisa de cierto grado de confianza entre los participantes (donde la regla de información es crucial).
- (5) Información, la cual define los canales y niveles de información que los participantes tienen sobre las estrategias propias y ajenas en una situación; esto permite a los participantes identificar quién es o no de confianza para sus interrelaciones. Supongamos que el dilema de la caza del ciervo se planteará repetidamente, entonces las acciones pasadas de los cazadores podrían afectar las decisiones de los compañeros de cacería en próximas cazas, para lo cual entraría en consideración la reputación entre ellos. Para facilitar el trabajo de cooperación entre los cazadores se utiliza como herramienta el aumento de la transparencia y la capacidad de respuesta mutua a través de proporcionar información, lo cual permite a los cazadores asignar probabilidades para determinar como los demás se comportarán a largo plazo, facilitando así el incremento de los niveles de confianza a través de la reputación y por ende las posibilidades de cooperación.
- (6) Pago, ésta organiza los beneficios y costos asignados a los resultados, dadas las acciones elegidas por los participantes. En nuestro ejemplo de la caza de ciervo, se puede visibilizar la regla de pago, cuando un cazador debe elegir una acción, sin conocer la del otro. Si uno de ellos decide ir por el ciervo y el otro va por el conejo (liebre), el que decidió ir por el ciervo se queda sin nada, es decir tendría cero puntos; porque él solo no es capaz de cazarlo, mientras quien fue por el conejo sí lo consigue, obteniendo tres puntos.
- (7) Ámbito, la cual establece cómo afectan las decisiones adoptadas por los participantes dentro de la situación a una variable de resultado. Continuando con el ejemplo de la caza del ciervo, la regla de ámbito se puede apreciar en el caso anterior; es mejor cazar conejos si el otro jugador decide cazar conejos; y es mejor cazar ciervos si el otro jugador caza ciervos. Un participante que decida cazar ciervos

corre el riesgo de que el otro jugador decida no cooperar en la caza; mientras que, el jugador que opta por cazar conejos no incurre en este riesgo, dado que su recompensa no depende del curso de acción que adopte el otro jugador. Sin embargo, renuncia al potencial beneficio de una exitosa caza de ciervos (Melusina, 2015).

El modelo no plantea una estructura de los distintos tipos de reglas que se requieren para construir una institucionalidad "ideal", que tenga la capacidad de respuesta para alcanzar los resultados deseados. Sin embargo, sí establece que los siete tipos de reglas deben estar presentes en una situación de acción; con la consideración que, según la evidencia, se encuentra en mayor medida la regla de elección, porque ésta tienen la capacidad de funcionar como todas las demás reglas; y en menor proporción la de ámbito por su dificultad de ser medida y/o evaluada.

Del mismo modo, determina un mínimo de reglas que debe poseer un escenario de interrelación (ver tabla 1) para que tenga una capacidad institucional de respuesta básica, como se detalla a continuación:

**TABLA 1.**  
Mínimos de reglas en una situación de acción.

Reglas que deben estar presentes	Patrón
Posición	Se debe establecer por lo menos dos posiciones:(1) la de participante, que sea susceptible de cambioy(2) la de juez.
Limite	(1) A todos los participantes se les permite estar en todas las posiciones o de lo contrario quien impida puede ser sancionado. (2) El juez debe seleccionar sobre la base del mérito y la integridad al participante elegible.
Elección	(1) Todos los participantes deben poseer un conjunto de acciones claras para su interrelación. (2) Si algún participante excede su competencia el juez puede establecer una sanción. (3) Si el juez determina que algún participante excedió el límite debe sancionarlo de lo contrario el juez será sancionado.
Agregación	Todos los participantes deben estar de acuerdo antes de que ocurra algún cambio legal, caso contrario el cambio no se produce.

**Fuente:** Elaboración propia adaptado de E. Ostrom & Crawford, 2005.

## MÉTODO

### UNIDAD DE ANÁLISIS

La investigación consideró el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014 para determinar la unidad de análisis de estudio; los socios se evaluaron en función de su comportamiento en la cantidad de proyectos/intervenciones que han ofertado y demandado CSS. De ahí, que fueron seleccionados: Brasil como principal socio ofertante, que brindó 149 de los 506 proyectos, representado el 30 por ciento que se ejecutó en el espacio iberoamericano. Colombia como socio dual, ofertó 48 de los 506 proyectos, al tiempo, que demandó 23 de los 506 proyectos; reflejando el 9,49 y 4,55 por ciento, respectivamente, de Iberoamérica. Finalmente, Ecuador como socio demandante que ofertó 14 de los 506 proyectos del espacio iberoamericano, representando el 2,77 por ciento; y de la misma forma, demandó 66 de los 506 proyectos, reflejando un 13,04 por ciento de Iberoamérica, convirtiendo al país, en el principal socio en recibir CSS en la región.

### PROCEDIMIENTO

Antes de analizar la capacidad institucional de los socios identificados, a través de la metodología de la clasificación de reglas, se realizó una revisión del marco normativo respecto a la CSS de cada uno de los socios, para lo cual se consideró la constitución política, leyes, decretos y documentos de política (Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia de Cooperación –si fuera el caso-), con el fin de establecer un parámetro común y que a posteriori los datos recolectados de cada país puedan ser comparados entre sí.

Una vez detallados los marcos normativos, se procedió a identificar qué tipo de reglas se encuentran presentes, con lo cual se procedió a realizar un inventario de éstas por cada uno de los socios; y con ello realizar un análisis de cómo estas influyen en la capacidad institucional para alcanzar los resultados deseados en cada uno de estos países, para el año 2014.

## RESULTADOS/DISCUSIÓN

### BRASIL

Ha gestionado cooperación sur-sur (CSS), desde hace seis décadas y ha llegado a convertirse en uno de los principales socios de CSS en la región. Así lo corrobora el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, donde Brasil ofertó 149 proyectos de los 506 que se ejecutaron en el espacio iberoamericano, concentrando el 29,45 por ciento de la cooperación. En otras palabras, la oferta de Brasil representa un tercio de la CSS en Iberoamérica, convirtiendo al país en el principal referente de la región.

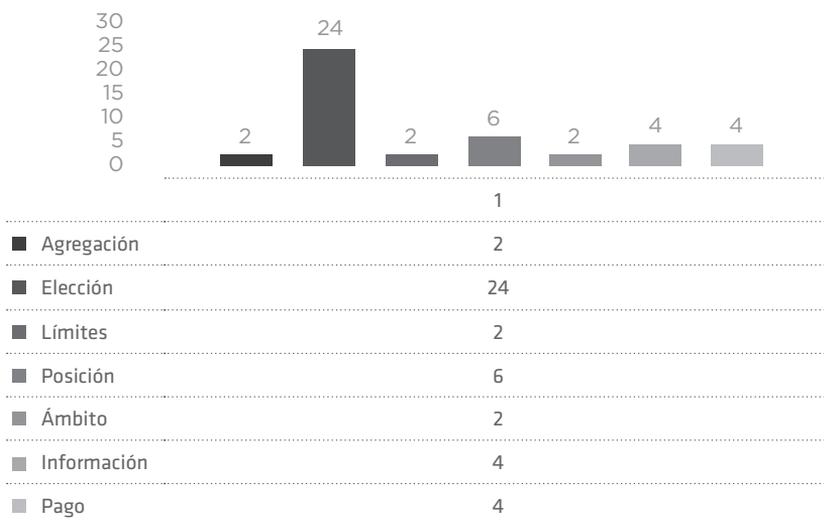
Respecto al marco normativo, el sistema de cooperación de Brasil ha desarrollado un andamiaje legal que tiene como base la Constitución política de la República Federativa de Brasil, las leyes 8745 de 2009, 10683 de 2003, 8666 de 1993; los decretos 4748 de 2003, 5151 de 2004, 5979 de 2006; y la ordenanza 717 referente a la cooperación técnica. Después de someter este marco normativo al sistema de clasificación de reglas, los resultados fueron los siguientes:

Se obtuvo un total de 44 reglas que incluyeron los 7 tipos de reglas establecidas por Ostrom & Crawford; siendo la principal regla la de Elección con un 55 por ciento (24 de 44 reglas), seguida por la regla de Posición con un 14 por ciento (6 de 44 reglas); entre ambas concentran más de la mitad, es decir el 69 por ciento (30 de 44 reglas), de la normativa brasileña (ver gráfico 2).

El alto número de reglas de elección y posición, se encuentran concentradas en la Ordenanza 717 de 2006 que es exclusiva para la cooperación técnica, indican que Brasil da prioridad a definir quienes participan del escenario de CSS y las competencias que son asignadas a cada uno. En otras palabras, establece qué pueden o no hacer los participantes frente a los programas de CSS y quiénes hacen o no parte del escenario. Lo anterior coincide con la manera como Brasil ha asignado la responsabilidad de la planificación, supervisión y coordinación de la política de CSS brasileña al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Bajo este Ministerio se encuentra la Secretaría General para la Cooperación y Promoción Comercial (SGEC), la cual es responsable en asesorar al Secretario General de Relaciones Exteriores (SG) para abordar las cuestiones relacionadas con la cooperación técnica con promoción política, comercial y cultural. De la misma manera, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) se encuentra bajo la órbita de la SGEC y es la responsable de la coordinación, negociación, aprobación, seguimiento

**GRÁFICO 2.**

Clasificación del tipo de reglas en la institucionalidad de los programas de CSS Brasil.



Fuente: Elaboración propia.

y evaluación a nivel nacional, de la cooperación para el desarrollo en todas las áreas del conocimiento, entre Brasil y los demás países (ver gráfico 3).

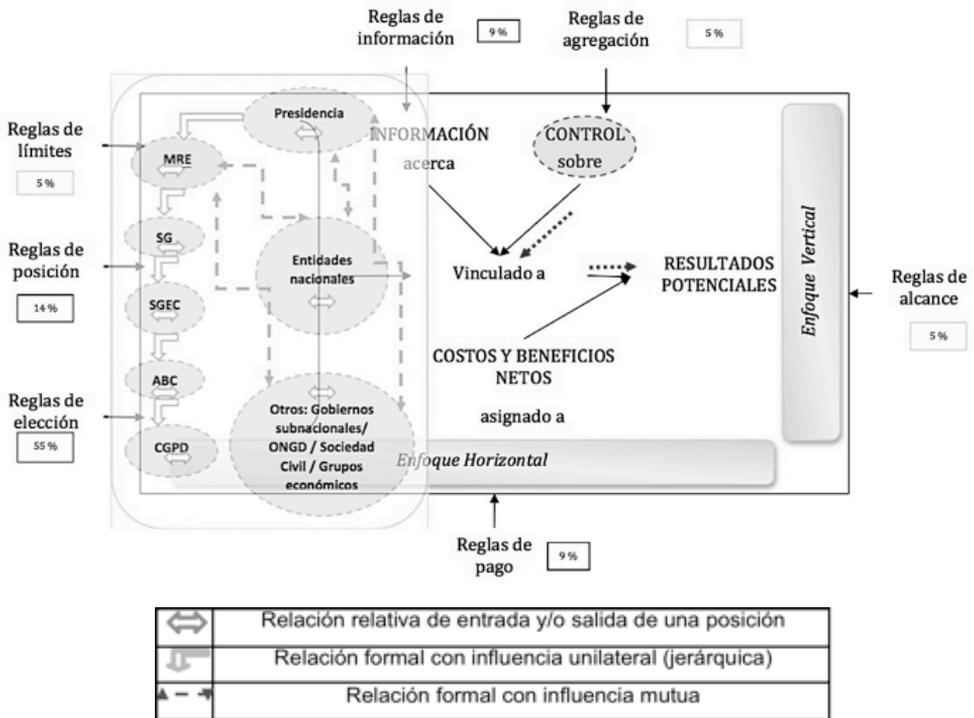
En esta línea, la ABC ha desarrollado una estructura institucional de siete coordinaciones: la Coordinación General de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CGPD), la Coordinación General de Cooperación Técnica Multilateral Recibida (CGRM), la Cooperación Coordinación General Técnica Bilateral Recibida (CGRB), Coordinación General de Cooperación para Agricultura, Energía, Biocombustibles y Medio Ambiente (CGMA), Coordinación General de Cooperación para Tecnologías de la información, Gobierno Electrónico, Defensa Civil, Urbanismo y Transportes (CGTI), Coordinación General de la Cooperación para Salud, Desarrollo Social, Educación y Formación Profesional (CGDS); y la Coordinación General de Acompañamiento a Proyectos y Planificación de la Gestión (CGAP). Donde la Coordinación General de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CGPD) tiene la misión de “contribuir a la consolidación de las relaciones de Brasil con los países en desarrollo para ampliar su intercambio, producción, difusión y utilización de asesoramiento técnico, formación de recursos humanos y fortalecer sus instituciones” (ABC, 2014); en otras palabras, es la responsable de la gestión de la CSS.

Por otro lado, en menor porcentaje se encuentran las reglas de Pago e Información, ambas con un 9 por ciento (8 de 44 reglas). Y finalmente, se encuentran presentes las reglas de agregación, ámbito y límites, con un 5 por ciento (2 de 44 reglas) cada una (ver gráfico 2).

De las limitadas reglas de agregación, ámbito y límite, se entiende que la institucionalidad de Brasil frente a la CSS no pondera quién va a participar en la toma de decisiones, la cantidad de peso o la autoridad que cada participante tendrá frente a los demás. Ello se manifiesta en la actual estructura, que no incluye a actores no tradicionales (sociedad civil, gobiernos subnacionales, en especial), lo cual genera que los procesos de toma de decisiones no cuenten con suficiente participación e insumos y que los mecanismos de control y de aprendizaje sean reducidos.

**GRÁFICO 3.**

Resumen de las reglas que afectan directamente a la capacidad institucional de los programas de CSS de Brasil



Fuente: Elaboración propia adaptado de E. Ostrom & Crawford, 2005.

## COLOMBIA

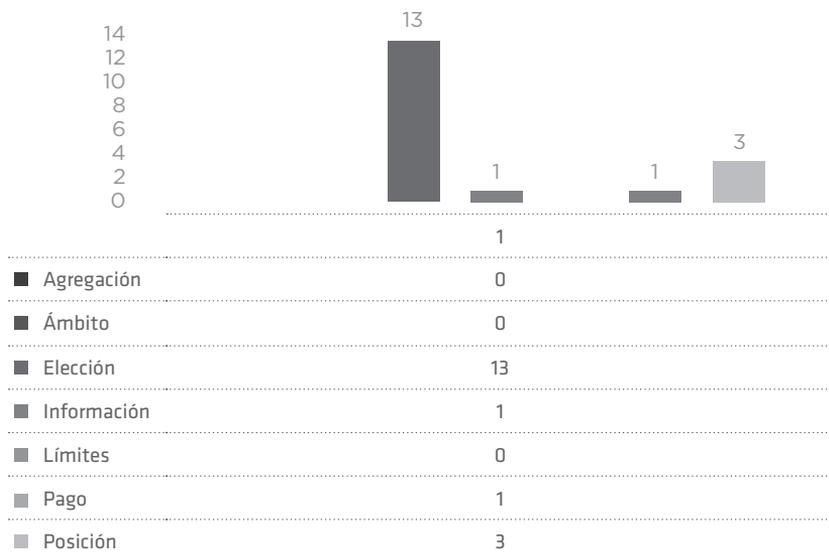
Data sus primeras experiencias de CSS en la década de los 70, principalmente con América Latina y el Caribe, posicionando al país como un oferente, en especial en lo que se refiere a la cooperación triangular, para compartir sus experiencias y capacidades con otros países (SEGIB:2014). De idéntica manera, Colombia al presentar problemas de desarrollo y un conflicto armado interno de larga data, exige al país demandar cooperación para fortalecer sus capacidades y brindar respuestas a estas problemáticas.

Según el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, Colombia ofertó 48 de los 506 proyectos del espacio iberoamericano, representando el 9,49 por ciento; al tiempo, que demandó 23 de los 506 proyectos, reflejando un 4,55 por ciento de Iberoamérica, convirtiendo al país en un socio dual (socio y beneficiario) de CSS por excelencia.

Respecto al sistema normativo de la CSS de Colombia, éste se encuentra diseñado por varios instrumentos, entre los principales está la Constitución política de 1991; los decretos de ley 1474 de 2011, 909 de 2004, 80 de 1993; los decretos 4152 de 2011, 1653 de

### GRÁFICO 4.

Clasificación del tipo de reglas en la institucional de los programas de CSS de Colombia



Fuente: Elaboración propia.

2012, 1942 de 2003, 111 de 1996; y los acuerdos 1 y 4 de 2012, entre otros documentos de política como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Estrategia de Cooperación Internacional (ENCI). En el proceso de documentación del marco normativo los resultados fueron los siguientes:

Se identificaron un total de 18 reglas entre los mencionados instrumentos normativos; de las cuales, según la clasificación, Colombia solo registra 4 de los 7 tipos de reglas que debe poseer una situación de acción (elección, posición, información y pago) (ver gráfico 8). Al comparar el conjunto de reglas formales identificadas con los estándares mínimos definidos por Ostrom & Crawford (2005) se observa una particular deficiencia en lo referente a las reglas de agregación, ámbito y límite.

La principal regla presente, es la de elección con un 72 por ciento (13 de 18 reglas) y en menor porcentaje se encuentran las reglas de posición con un 17 por ciento (3 de 18 reglas), un claro ejemplo es el Decreto 1942 de 2003; finalmente, se identificaron reglas de información y pago con un 6 por ciento, sólo una de cada tipo. En resumen, las reglas de Elección y Posición representan el 81 por ciento (16 de 18 reglas) de la institucionalidad de Colombia frente a los programas de CSS (ver gráfico 4).

De lo anterior se observa que la institucionalidad colombiana sobre la CSS se concentra sobretudo en definir las posiciones (número de participantes – regla de posición) y la autoridad relativa asignada a cada uno de ellos (los roles de los participante – regla de elección). Así se puede apreciar cuando Colombia implementa su diseño institucional conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)<sup>11</sup> y una agencia semi-independiente.<sup>12</sup> El MRE es el responsable de formular y orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades, mientras que el Gobierno creó un Consejo Directivo de Cooperación<sup>13</sup> para que defina e imparta los lineamientos estratégicos y de

---

11/ Cabe mencionar, que el MRE de Colombia posee directamente bajo su órbita el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales, el cual a su vez maneja la Dirección de Cooperación Internacional.

12/ Es decir con autonomía en la gestión técnica, administrativa y/o financiera, que le permite coordinar acciones con diferentes instituciones, niveles de gobierno y en algunos casos con la sociedad civil. Pero la decisión política formalmente recae sobre un consejo presidido por el presidente o su delegado (PIFCSS, 2015).

13/ Está integrado por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, y tres representantes designados por el Presidente de la República.

política de cooperación internacional, de acuerdo con las prioridades de política exterior. Por otro lado, se estableció la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-COLOMBIA) para ejecutar, de acuerdo con la política de cooperación internacional, los programas y proyectos relacionados con el objetivo de la Agencia (Decreto, 4152) (ver gráfico 5). En otras palabras, el Gobierno Nacional define la política de cooperación a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Consejo, mientras que la Agencia es la que tiene la responsabilidad de llevarlas a cabo.

A su vez, APC-Colombia ha desarrollado una estructura institucional de cuatro direcciones: Dirección de Coordinación Interinstitucional, Dirección de Oferta de Cooperación, la Dirección de Demanda de Cooperación y la Dirección Administrativa y Financiera. Donde la Dirección de Oferta de Cooperación coordina la gestión<sup>14</sup> de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSS y CT) de Colombia (ver gráfico 5).

Por otro lado, Colombia al no registrar reglas de límite, refleja que su institucionalidad no establece criterios formales para establecer qué actores o entidades participan de la implementación de políticas o programas de CSS y su direccionamiento. La dinámica de entrada y salida de los participantes frente a una posición es volátil según la normativa, aunque estos aspectos pueden estar determinados por los atributos de la comunidad (aspectos informales); ello refleja que los participantes en dichas posiciones, por lo general posean niveles muy altos de control sobre la situación y en las condiciones de la posición.

En esta línea, el nivel de control de los participantes frente a las decisiones tomadas y los resultados que se generan es débil, dada la ausencia de la regla de agregación. Es decir, la institucionalidad colombiana sobre CSS no determina quién va a participar en la elección, la cantidad de peso que tendrá cada participante frente a los demás en la toma de decisiones, lo que al final se traduce en problemas de gobernabilidad del escenario doméstico de CSS, porque muchas entidades podrían no contar con la autoridad suficiente para convertir sus decisiones en hechos.

Por otro lado, la deficiencia de reglas de ámbito demuestra que Colombia es muy susceptible a que los resultados de la política y programas de CSS sean fácilmente afectados por las decisiones que los participantes realizaron y por ende en su desempeño (ver gráfico 4).

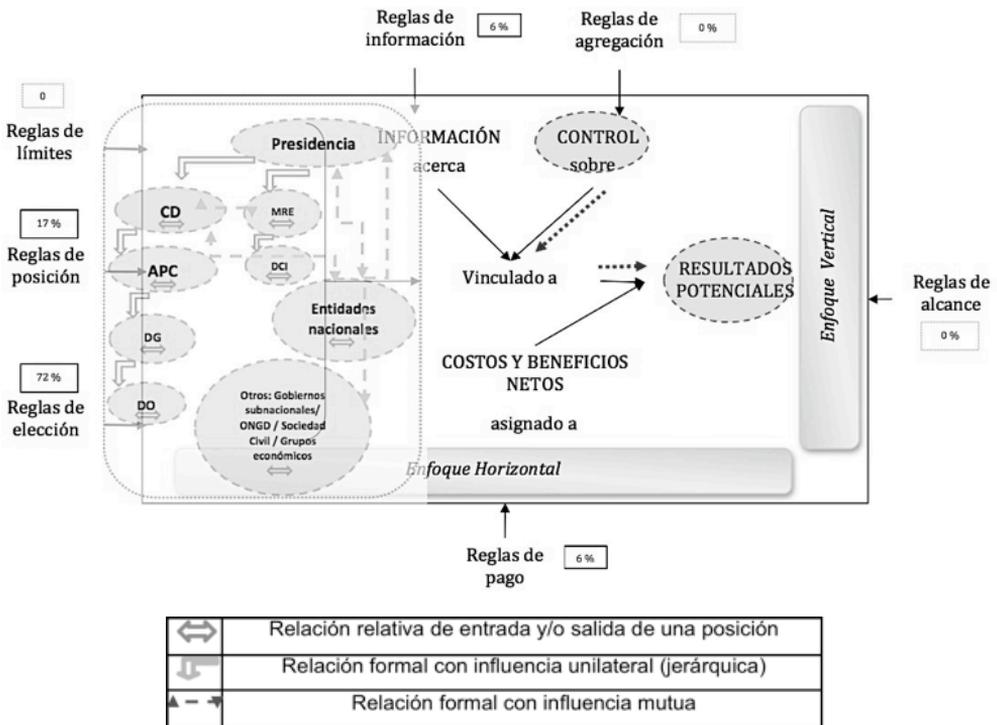
---

14/ Identificación, diseño, coordinación de la implementación y monitoreo de acciones de Cooperación en el marco de alianzas estratégicas, programas bilaterales, estrategias regionales, y mecanismos de diálogo y concertación en los que participa el país (APC-Colombia, 2014).

Esta carencia de reglas de agregación, ámbito y límite hace que el estado de la institucionalidad de Colombia frente a la CSS esté orientada a que los participantes convencionales mantengan el control para defender sus intereses individuales de cada sector, división o ministerio, en este caso, la cooperación sur-sur. Un claro ejemplo de ello se presenta en el Ministerio de Relaciones Exteriores que posee directamente bajo su órbita el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales, el cual a su vez maneja la Dirección de Cooperación Internacional, quien también gestiona CSS como lo hace APC-Colombia. Lo anterior genera fenómenos de insularidad (problemas de gobernabilidad) afectando los resultados potenciales de los programas de CSS (ver gráfico 5).

**GRÁFICO 5.**

Resumen de las reglas que afectan directamente a la capacidad institucional de los programas de CSS de Colombia



Fuente: Elaboración propia adaptado de E. Ostrom & Crawford, 2005.

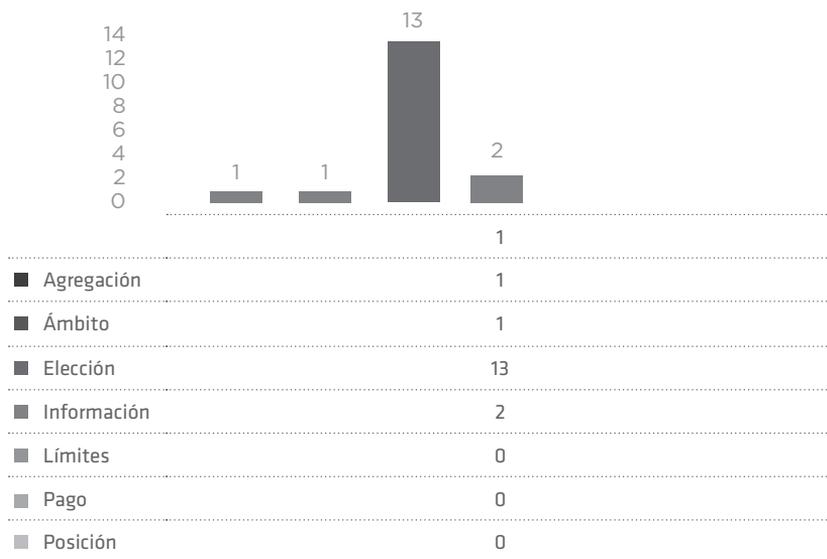
## ECUADOR

Oferta CSS recientemente, su principal experiencia la realizó en el año 2009 con Bolivia, implementando el proyecto Luchando juntos contra el dengue (TT-CSS, 2011). Según el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, Ecuador ofertó 14 de los 506 proyectos del espacio iberoamericano, representando el 2,77 por ciento; de la misma forma, demandó 66 de los 506 proyectos, reflejando un 13,04 por ciento de Iberoamérica, convirtiendo al país, en el principal socio en recibir CSS en la región.

Ecuador ha diseñado un marco normativo para la CSS que está compuesto por la Constitución Política de 2008; los decretos 16 de 2013, 812 de 2011, 429 de 2010, 1358 de 2008, 699 de 2007; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y la resolución CNC 009 de 2012, entre otros documentos de política, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el ejercicio de identificación de reglas dentro de este marco normativo, se registró el siguiente resultado:

### GRÁFICO 6.

Clasificación del tipo de reglas en la institucional de los programas de CSS de Ecuador



Fuente: Elaboración propia.

Se obtuvo un total de 17 reglas, que incluyen 4 de los 7 tipos estipulados en la clasificación de Ostrom & Crawford. Ello refleja que no cumple el estándar establecido por las autoras, particularmente frente a las reglas de límite, pago y posición.

El tipo de regla más presente en la institucionalidad de Ecuador sobre CSS es la regla de elección, la cual presenta 13 de las 17 reglas del marco normativo. En segundo lugar, está la regla de información con 2 de las 17 reglas. Finalmente, se identificó una regla de agregación y una de ámbito (ver gráfico 6).

Al analizar los resultados es posible saber que en la institucionalidad de Ecuador sobre CSS hay una predominante especificación de las competencias de los participantes, es decir, lo que pueden o no pueden hacer frente a los programas (regla de elección). No obstante, Ecuador no define formalmente qué participantes interrelacionan en el escenario de la CSS (regla de posición), cabe mencionar que cuando el aspecto formal es nulo, este vacío normativo por lo general es cubierto por aspectos informales (culturales), por lo que las características y requisitos de entrada y salida de los participantes en la CSS de Ecuador pueden estar determinados por los atributos de la comunidad (aspecto informal).

Esto se puede visibilizar en la estructura institucional de Ecuador frente a la CSS, la cual está conformada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y una agencia independiente.<sup>15</sup> El MRE es el responsable de formular y orientar la política de cooperación internacional, mientras que el Gobierno estableció el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), el cual está liderado por el Comité de Cooperación Internacional (COCI)<sup>16</sup> cuya función es la de aprobar la política de cooperación internacional no reembolsable del Ecuador así como las demás estrategias, planes e instrumentos de la materia (ver gráfico 7).

---

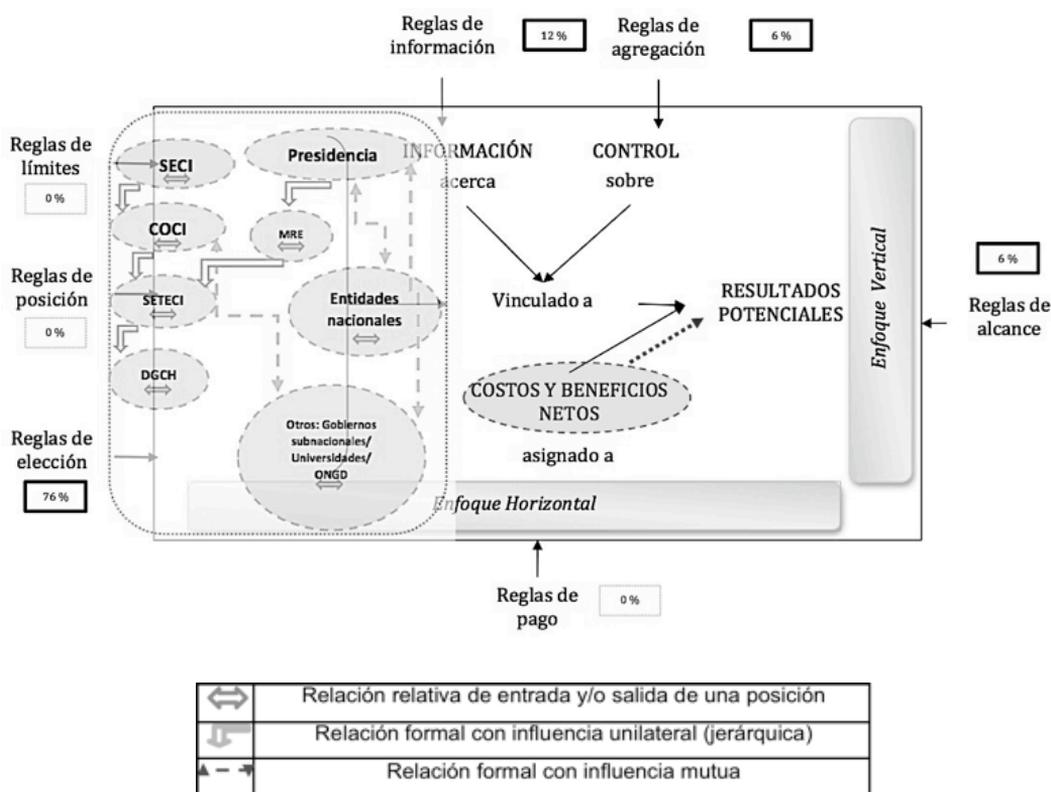
15/ Son instituciones autónomas en su gestión técnica, administrativa y/o financiera, condición que les permite coordinar acciones con diferentes instituciones, niveles de gobierno y en algunos casos con la sociedad civil. Su accionar está directamente vinculado a las decisiones que se dan en el marco de la política exterior. Las decisiones políticas recaen sobre el ministro de Relaciones Exteriores, usualmente sobre la base del criterio técnico de la institución competente y, en los casos previstos por la normativa vigente, en consejos o directorios interinstitucionales conformados por los miembros del Sistema de Cooperación Internacional del país (PIFCSS, 2015).

16/ El cual está integrado por la Ministra o el Ministro de Relaciones Exteriores, e Integración, o su delegada o delegado permanente, quien lo presidirá con voto dirimente; b) La Secretaria o el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, o su delegada o delegado permanente; c) El Ministro de Finanzas o su delegado permanente; d) El Ministro Coordinador de Desarrollo Social, o su delegado permanente; e) El representante de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; f) El representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador; y, g) El representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador.

Por otro lado, se creó la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) para la implementación de las estrategias generales de cooperación internacional, las políticas y reglamentos de gestión, desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del SECI. Dicha Secretaría está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (Decreto: 699) (ver gráfico 7). En suma, el Gobierno Nacional define la política de cooperación a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comité, mientras que la Secretaría es la responsable de llevarlas a cabo.

**GRÁFICO 7.**

Resumen de las reglas que afectan directamente a la capacidad institucional de los programas de CSS de Ecuador



Fuente: Elaboración propia adaptado de E. Ostrom & Crawford, 2005.

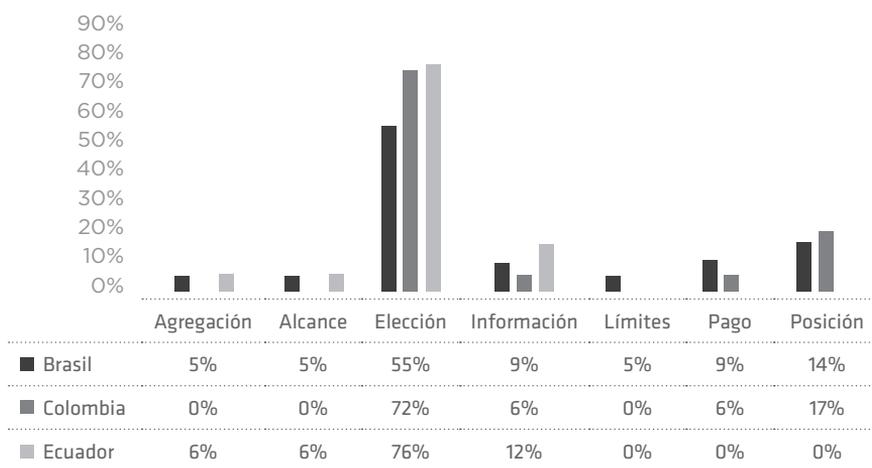
Pues bien, para cumplir con su objeto, SETECI ha diseñado una estructura de cinco departamentos técnicos: la Dirección de Articulación Estratégica la Cooperación, Dirección de la Cooperación Bi-Multilateral, Dirección de Cooperación Horizontal y la Dirección de Información de la Cooperación Internacional. Donde la Dirección de Cooperación Horizontal es la encargada de implementar los objetivos de la política exterior referente a la CSS; como prioridad, esta dirección gestiona la oferta de cooperación técnica ecuatoriana (SETECI: 2014).

Respecto a la regla de información, Ecuador precisa los niveles y canales de información disponibles para los participantes; asignando obligaciones, permisos o prohibiciones de comunicación, como es el art. 69 del Código COPLAFIP; con lo cual, se facilita relativamente el incremento de los niveles de confianza entre los participantes y por ende las posibilidades de cooperación.

Por otro lado, la institucionalidad de Ecuador sobre la CSS no establece los criterios para determinar si un participante es elegible o no para una posición debido a la ausencia de reglas de límite (ver gráfico 6). Es decir, que los participantes pueden variar de manera

### GRÁFICO 8.

Cuadro comparativo del tipo de reglas presentes en la CSS de Brasil, Colombia y Ecuador



Fuente: Elaboración propia.

significativa en el escenario de interrelación de la CSS, así como la autoridad asignada cada uno de estos.

Asimismo, Ecuador al no registrar reglas de pago refleja que su institucionalidad frente a la CSS no asigna claramente recompensas o sanciones por las acciones realizadas por los participantes (ver gráfico 6), lo cual induce que cualquier participante pueda retener u obtener el resultado que desea. Con ello se corre el riesgo de provocar dificultades de gobernabilidad impactando directamente a los costos y beneficios de los resultados de los programas de CSS.

En síntesis, Ecuador demuestra que el poder de decisión se encuentra concentrado en pocos participantes, un claro ejemplo, es la exclusión actual que presentan las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), sociedad civil organizada y grupos económicos en la agenda de la CSS.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Brasil, Colombia y Ecuador poseen dos semejanzas muy marcadas respecto a sus características institucionales frente a la CSS: la primera, es la de poseer un alto número de reglas de elección, es decir que prefieren especificar las competencias de los participantes, que pueden o no pueden hacer frente a los programas de CSS.

En segundo lugar, tienen bajos registros de reglas de agregación (ver gráfico 8), lo que se traduce en una institucionalidad excesivamente jerárquica; al no ponderar quién va a participar en la toma de decisiones, excluyendo así a actores no tradicionales como son la sociedad civil y gobiernos subnacionales, en especial. Lo cual conlleva a bajos niveles de gobernabilidad y por lo tanto que los procesos de toma de decisiones se prolongan y empobrecen.

Por otro lado, los resultados permiten establecer que cada país posee un enfoque diferenciador. En primer lugar, el uso de la regla de límite por parte de Brasil —es decir, que define los criterios para determinar si un participante es elegible o no para una posición—, le permite establecer un entorno mínimo de gobernabilidad, al establecer qué participantes se interrelacionan en el escenario de la CSS brasileña y en qué condiciones lo hacen.

En segundo lugar, la ausencia de reglas de ámbito de Colombia indica que los participantes en las posiciones establecidas actúan de forma independiente (unilateral), al

considerar que cualquier participante pueda retener u obtener el resultado que desea, afectando a las medidas adoptadas dentro de los programas de CSS y per se a los resultados.

En tercer lugar, Ecuador posee una capacidad institucional sin priorizar las reglas de pago y posición, lo que permite a los participantes variar de manera significativa en la cantidad de posiciones y de autoridad relativa asignada a cada una de ellas, provocando un escenario con deficiencias de gobernabilidad y resultados.

De lo anterior se puede concluir que:

1. Brasil, Colombia y Ecuador poseen una institucionalidad excesivamente jerárquica.- Waissbluth & Larraín (2009) sostienen que este tipo de estructuras se mantienen con el fin de tener libertad en los nombramientos de los subordinados y así pagar favores políticos, es decir, las califica como estructuras clientelares. Si esta conexión se establece, se provoca un impacto directo en el desempeño de la CSS, lo que se traduce en que no corrige las necesidades que dieron su origen, ni da solución a las necesidades de la población objetivo. Además, visibiliza la vulnerabilidad del escenario de la CSS si el responsable de definirla es destituido.

Pues bien, para eliminar estos posibles vicios clientelares se considera pertinente realizarlo a través de la mejora de los niveles de transparencia, por lo que se recomienda el uso de las nuevas tecnologías, que ha logrado buenos resultados en otros contextos, como lo plantea Gutiérrez (2008) mediante el diseño de aplicaciones para la acción política y social, como por ejemplo el uso de las aplicaciones móviles destinadas a procesos de selección de personal. Éstas son, aunque caduquen en una fecha determinada, cada vez más utilizadas, por la información que pueden ofrecer y por su uso práctico antes y durante el proceso: conocer el perfil de las personas que se inscribieron, la lista corta de seleccionados, criterios de selección y puntaje de cada uno.

Así, mediante la aplicación se reformaría significativamente la regla de agregación, al facilitar la participación de actores no tradicionales en los procesos de selección provocando mejores niveles de gobernabilidad y desempeño, y per se, en términos relativos, en la mejora institucional de los países frente a la CSS.

2. Uso de regla de límite de Brasil.- En esta línea, tanto Colombia como Ecuador podrían establecer un mínimo de reglas de límite, aunque puede que actualmente lo implementen informalmente. No obstante, es preferible que definan mediante un marco normativo los costos de entrada y salida, para lo cual se podría considerar lo que sugieren Weimer y Vining (2004): implementar procedimientos de certificación o licencias que autoricen la interrelación de los participantes en el escenario

de la CSS; con ello se mejoraría relativamente el costo de entrada y salida, logrando así unos mínimos de gobernabilidad en el escenario de CSS.

3. La ausencia de reglas de ámbito de Colombia.- Ostrom y Crawford (2005) recomiendan establecer mecanismos de distribución continua del status quo de las variables de resultado, es decir que ningún participante pueda recibir un beneficio si estos no se ponen de acuerdo. También se puede aplicar una regla externa (o recurrir a algún decisor externo, puede ser un organismo nacional -DPN- o internacional como la SEGIB o PNUD) para asignar las variables de resultado.
4. Ecuador sin priorizar las reglas de pago y posición.- Se deriva la necesidad de implementar mecanismos que permita una mayor distribución del poder total creado, como son las alternativas graduales de política mediante el establecimiento de normas o regulaciones (Weimer y Vining, 2004); por ejemplo, un decreto que permita la participación de los actores no tradicionales en las comisiones mixtas u otros espacios de gestión de la cooperación sur-sur.
5. Tomando como referencia los resultados de Brasil, Colombia y Ecuador, principalmente por los bajos registros de reglas de agregación; la capacidad institucionalidad, de estos tres países, para el año 2014 no es la apropiada, según la literatura especializada, para garantizar una adecuada ejecución de los programas de CSS.
6. De lo anterior, se deriva la recomendación de establecer o fortalecer el mínimo de arreglos institucionales que construyen Ostrom y Crawford (reglas de posición, límite, elección y agregación) para diseñar una institucionalidad con una capacidad básica de respuesta en los países de la región latinoamericana. Con el fin de ejercer el poder equilibrada y ordenadamente. De esta manera, una prestación efectiva de la CSS y la interrelación tanto de los actores estatales como no estatales.
7. En esta misma línea, además de definir qué se hace y quién lo hace, quién planifica y quién controla, también es importante asegurar que se ejecute bien (Waissbluth & Larraín, 2009). Se recomienda el siguiente arreglo institucional, al considerar que la información se emplea como un instrumento regulador en todo el mundo al establecer incentivos correctos a través de mejorar el feedback, según lo indica Thaler & Sunstein (2009); mediante mejor y más información para generar más transparencia en la gestión de la CSS.

En materia de política se traduce en normativas, por ejemplo un Código de Planificación de Cooperación Sur-Sur y del Derecho a Saber de la Comunidad que ponga en práctica un Inventario de los actores que producen altos costos para la CSS, esto genera un gran nudge<sup>17</sup> social porque ningún participante querría figurar

---

17/ Según Thaler & Sunstein un nudge tiene el sentido de estimular, incentivar o encaminar la toma de decisiones.

en éste. Además, que permitirá diseñar estructuras institucionales que responda ante los nuevos desafíos de la agenda de desarrollo, mejorando relativamente las reglas de información, agregación y ámbito.

8. La clasificación de reglas de Ostrom y Crawford es una herramienta eficaz para entender un problema público y diseñar estructuras institucionales con la capacidad de distribuir el poder de manera equilibrada y ordenada. Sin embargo, el estudio se enfoca en las reglas formales presentes en los programas de CSS y al considerar que los diversos actores desarrollan sus estrategias acorde a los aspectos formales e informales. Es pertinente realizar un estudio que abarque las reglas informales presentes y/o ausentes en el escenario de la CSS para enriquecer los resultados de la investigación, lo que al final se traducirá en mejores capacidades para entender la problemática y per se en diseñar alternativas adecuadas (elaborar políticas públicas).

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (s.f.). Dirección de Oferta de Cooperación. <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=95#&panel1-1> (recuperado el 02 de diciembre de 2014).

AYLLON, B. (2010). Cooperación sur – sur: innovación y transformación en la cooperación internacional. Fundación Carolina. pp. 1-7.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. (2013). Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo post-2015 y Río+20, pp.78.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. (2011). Decreto número 4152 de 2011. <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=223#> (Recuperado el 02 de diciembre de 2014).

DOUGLAS C. NORTH (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.

EQUIPO DE TRABAJO SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR. (s.f.). Casos y evidencias, Ecuador-Bolivia – Luchando juntos contra el dengue. [http://www.southsouth.org/uploads/Ecuador-Bolivia\\_-\\_Luchando\\_juntos\\_contra\\_el\\_dengue.pdf](http://www.southsouth.org/uploads/Ecuador-Bolivia_-_Luchando_juntos_contra_el_dengue.pdf) (Recuperado el 9 de octubre de 2014).

FRIEDMANN, R. (2003). La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los Cambios. Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile. pp. 7-108.

GUTIÉRREZ, A. (2014). Tecnopolítica. Gráfico. pp. 35-43.

MARCH, J. Y OLSEN, J. (1989). Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics. New York, Free Press. pp.22

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (s.f.). Cooperação Técnica. <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>(Recuperado el 20 de noviembre de 2014).

MOCKUS, A. (2002). Convivencia como Armonización, de Ley, Moral y Cultura. Perspectivas, vol. XXXII, n° 1, marzo 2002. pp. 21

ORDOÑEZ, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 54-57.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. (s.f.). Cooperación Sur-Sur, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/themes/img/southsouth\\_cooperation/SCC\\_brochure2014\\_SP.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/themes/img/southsouth_cooperation/SCC_brochure2014_SP.pdf) (Recuperado el 29 de diciembre de 2014).

OSTROM E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. pp.35-71.

OSTROM. E. & CRAWFORD, S. (2005). Understanding institutional diversity, Focusing on rules pp. 135-215.

PARSONS, W. (2007), Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, pp. 64-75.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2013). Inicia la conversación global, pp.47.

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2014). Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales. Documento de trabajo N°6. pp. 8-13.

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2014). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, pp. 37-53

REGISTRO OFICIAL. (2007), Decreto Ejecutivo 699. <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/D.E.-699.pdf>(Recuperado el 10 de octubre de 2014)

SECRETARÍA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. (sf.). Dirección de cooperación horizontal. <http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/direccion-de-cooperacion-horizontal/> (Recuperado el 10 de octubre de 2014).

SEN, AMARTYA (2000). Social Exclusion: Concept, Application, And Scrutiny, Asian Development Bank. pp. 60

THALER, R. & SUNSTEIN, C. (2009). Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness. Santillana, Madrid. pp. 33-103.

WAISSBLUTH, M. & LARRAÍN, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Proyecto "Implementación e instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", pp.541.

WEIMER, D.L. Y VINING, A.R. (2004). Policy Analysis: Concepts and Practice. Upper Saddle River, Nueva Jersey, Pearson Prentice Hall.

CATEGORÍA **DOS**

# Profesionales dependientes e independientes



# México y Uruguay.

## Socios estratégicos para el Sur



PRIMER LUGAR - CATEGORÍA DOS: PROFESIONALES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

AUTOR: **MATHIAS ESCOTTO GADEA**

### RESUMEN

En el siguiente ensayo se abordan los aspectos generales que hacen al establecimiento del Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) suscrito entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay en el año 2009. En particular el ensayo profundiza sobre la Comisión de Cooperación Técnica y Científica y el Fondo Conjunto de Cooperación establecido bajo la órbita de ésta. El ensayo señala que el Fondo Conjunto es una herramienta estratégica para promover, ordenar y fortalecer las acciones, proyectos y programas conjuntos alineados a las prioridades nacionales de desarrollo de ambos países, implementados sobre los principios de la Cooperación Sur - Sur y Triangular (CSSyT) y orientados al fortalecimiento y articulación de la integración regional.

**Palabras clave:** México, Uruguay, Fondo Conjunto, CSSyT.

#### Recomendación para citar:

Escotto, M. (2016) México y Uruguay. Socios estratégicos para el Sur. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 39-69. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

---

Mathias Escotto Gadea (Montevideo, Uruguay) Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UdelaR), Egresado del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales con mención en Sistema Internacional e Integración Regional de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), alumno de la Maestría en Ciencias Humanas con orientación en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UdelaR). Las opiniones expresadas en este ensayo son exclusivamente del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de las Agencias de Cooperación que integran el Fondo Conjunto de Cooperación.

## INTRODUCCIÓN

En el siguiente ensayo se abordan los aspectos generales que hacen al establecimiento del Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) suscrito entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay en el año 2009. En particular el ensayo profundiza sobre la Comisión de Cooperación Técnica y Científica y el Fondo Conjunto de Cooperación establecido bajo la órbita de ésta. El ensayo señala que el Fondo Conjunto es una herramienta estratégica para promover, ordenar y fortalecer las acciones, proyectos y programas conjuntos alineados a las prioridades nacionales de desarrollo de ambos países, implementados sobre los principios de la Cooperación Sur - Sur y Triangular (CSSYT) y orientados al fortalecimiento y articulación de la integración regional.

Asimismo, el ensayo relata cómo dos Agencias de reciente creación y ensamble institucional, de países de dimensiones continentales<sup>1</sup> y estrategias de liderazgo diferenciadas,<sup>2</sup> clasificados como países de renta media y renta media alta, pero con un rol dual, de receptor y oferente cada vez mayor en CSSYT, han tenido la capacidad y liderazgo compartido para implementar el Fondo Conjunto de Cooperación.

El ensayo busca contribuir a la generación y socialización de conocimiento sobre la experiencia del Fondo; aportar al acervo de reflexiones desde los actores y protagonistas que hacen a la CSSYT desde el Sur; promover la visibilidad de la herramienta; alentar a un intercambio de experiencias sobre las formas de gestión a nivel regional mediante el desarrollo de experiencias similares en el espacio de la CSSYT; generar insumos para la formulación de políticas de cooperación, remarcando sobre la importancia del diseño y la planificación de un Plan Nacional de Cooperación Internacional por los países.

---

1/ Como señala Juan Pablo Prado Lallande, "México, al igual que otros países emergentes, pretende proyectar una política exterior activa en donde la cooperación internacional para el desarrollo conferida a países geoestratégicamente relevantes ha sido un propósito permanente". Prado Lallande, J. Velázquez Flores, R. Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México. Geopolítica (s). Revista de estudios sobre espacio y poder, Norteamérica, 4, año 2014. Tipo de medio on - line, disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/40754>

2/ "El país [México] figura en la lista de los llamados "cooperantes emergentes", Figueroa Fischer, Bruno. "Breve historia de la cooperación internacional de México" Revista Mexicana de Política Exterior, No. 102, año 2014, pp. 29 - 53. Tipo de medio on - line, disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numero-102>

El tiempo de referencia seleccionado para el análisis es el período comprendido entre los años 2010 y 2015. La selección responde principalmente a tres cuestiones: la primera de ella tiene que ver con el escenario actual de la cooperación internacional donde se registra un ascenso de los países del sur y junto con ello el incremento de los flujos e intercambios en CSSYT; la segunda radica en los procesos similares de institucionalización de la cooperación internacional en México y Uruguay, mientras que la tercera responde al acercamiento de éstos y al fortalecimiento de las relaciones mediante la celebración del Acuerdo de Asociación Estratégica.

En función de lo anterior, el ensayo se estructura en tres secciones. En la primera se presenta una breve reseña, desde los aportes teóricos iberoamericanos, sobre el contexto y escenario de la CSSYT y los desafíos de gestión que ello implica, donde se comentan los recientes avances institucionales en ambos países mediante la creación de las Agencias de Cooperación.

Una segunda parte del ensayo se centra de forma general en el Acuerdo de Asociación Estratégica y sobre la constitución de la Comisión de Cooperación Técnica y Científica y del Fondo Conjunto de Cooperación en particular.

En la sección tercera se presentan a modo de conclusiones preliminares las principales lecciones aprendidas del camino recorrido. Asimismo, se comparten algunas interrogantes y reflexiones de carácter general y particular como insumos de futuros ensayos y de aportes para la formulación e implementación de estrategias conjuntas de cooperación.

## BREVE RESEÑA TEÓRICA SOBRE COOPERACIÓN SUR – SUR Y TRIANGULAR

Es amplio el consenso en el corpus teórico de la cooperación que el fenómeno de la Cooperación Sur – Sur (CSS) no es un fenómeno nuevo, sino más bien que ha habido, en especial desde la última década, un resurgimiento e incremento<sup>3</sup> de esta cooperación promovida principalmente por los países en desarrollo<sup>4</sup> y emergentes del Sur.<sup>5</sup>

[...] *“La CSS no es un bloque monolítico ni homogéneo, porque no lo son los países que la llevan adelante, sino que ha ido variando en el tiempo y se ha ido construyendo de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo”*.<sup>6</sup>

Para Ocampo (2015; 193) *“el fenómeno de la CSS acoge en su seno muy diferentes modelos de cooperación”*. En este sentido, el autor realiza el esfuerzo de simplificar ese universo en cinco grupos de países o regiones. Por una parte caracteriza a los miembros de la Unión Europea y su re definición sobre la política de cooperación para el desarrollo; un segundo grupo lo componen la *comunidad donante emergente*, -entre los que aparecería México y Uruguay-, describiendo que la política de CSS en este ámbito [...] *“está basada en la asistencia técnica y los proyectos que son sobre todo derivados de la experiencia propia de los países que los promueven”*; una tercer categoría la componen los países árabes donde *“su cooperación está basada en donaciones y créditos, no está ligada y es canalizada sobre todo a través de vías bilaterales”*; *“un cuarto grupo está formado por países que defienden que la CSS está inspirada por principios alternativos a la cooperación Norte – Sur”*, grupo

3/ Según el último informe del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur – Sur (PIFCSS) “Brasil, Argentina, México, Chile y Uruguay explicaron el 85% del total de proyectos ofrecidos en 2013”. Fuente: Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica, año 2015. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

4/ Países de Renta Media (PRM) y Media – Alta. Se comparte la posición y afirmación de que el nivel de ingreso no refleja el nivel de desarrollo multidimensional de los países.

5/ Entre otros: Joaquim Tres (2013) “El surgimiento de la cooperación Sur – Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo” en Resumen de Políticas, No. 190, Banco Interamericano de Desarrollo; Ayllon, Pino, Bruno (2009) “Cooperación Sur – Sur (CSS) y gobernanza multi-lateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española” Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

6/ Rivero Illa, Martín (2012) “La Cooperación Sur – Sur en el Sistema de Ayuda post Busán”. Documento preparado para el Seminario Internacional: “La Renovación de la Cooperación Iberoamericana”. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 15 y 16 de octubre de 2012.

*que se integra por países como “Brasil, Venezuela, Cuba, Argentina, Sudáfrica, India y Egipto”; como último caso y dadas las particularidades y “compleja combinación de instrumentos que utiliza”, para el autor, “China constituye un caso especial”.*

En el escenario actual, *“los países latinoamericanos están adquiriendo un rol dual respecto a la cooperación”*, esto es, a la vez que son receptores, progresivamente actúan en la región como proveedores u oferentes de cooperación al desarrollo. Entre otras razones que explica ello, está el crecimiento económico sostenido que la región ha experimentado en la última década y la capacidad de respuesta y resiliencia a las crisis mundiales, *“lo que ha permitido consolidar capacidades nacionales de desarrollo a ser transferidas a terceros países”*.<sup>7</sup>

Para Rivero (2012) *“La CSS que realizan los países latinoamericanos se distingue de la de algunos países emergentes y presenta características particulares: se trata fundamentalmente de intercambio de experiencias y cooperación técnica y está fuertemente basada en los principios de horizontalidad, solidaridad, consenso en las negociaciones y en la formulación de las actividades y proyectos. Asimismo, la CSS y Triangular están orientadas a la demanda de los países que la solicitan y favorece la creación de confianza y la integración regional”*.

Uno de los desafíos que han de enfrentar los países que hacen CSS, radica en la capacidad de estos en generar una sistematización, valorización y cuantificación<sup>8</sup> de la CSS.<sup>9</sup> Desde el espacio Iberoamericano y con el apoyo del Programa para el Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS), *“se ha desarrollado y difundido una metodología para la sistematización de casos”*, permitiendo ello evaluar *“los aprendizajes en la práctica de las acciones y proyectos de CSS en sus diversas etapas”*. Asimismo, la elaboración de los Informes de Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica, da *“cuenta del esfuerzo de los países, del acervo conceptual y metodológico de registro y sistematización generado en el seno de la comunidad iberoamericana”* (Rivero: 2012).

---

7/ *Ibíd.*

8/ Ocampo - Antonio, José (Editor), 2015. Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Siglo XXI editores. Tipo de medio on – line, disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38855-gobernanza-global-desarrollo-nuevos-desafios-prioridades-la-cooperacion>.

9/ Uruguay está avanzado en el desarrollo e implementación de un software que permitirá realizar tal ejercicio. Como antecedente y reflexiones sobre los desafíos de gestión de la CSS, ver para el caso de Uruguay los aportes de Martín Fittipaldi (Universidad Católica del Uruguay) *“Uruguay frente a la cooperación internacional. El reto de la Cooperación Sur -Sur y triangular”* en *“La Cooperación Sur – Sur y Triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras”*, Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coordinadores) 2013. Madrid, Ediciones La Catarata/ Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-UCM. Versión impresa.

Del mismo modo se señala que una de las cuestiones que hace a la dificultad de cuantificar la CSS radica en que ésta se ha caracterizado por materializarse en acciones concretas y no tanto así en proyectos de largo plazo, perdiéndose por momentos la noción de una estrategia de cooperación internacional y con ello el “valor añadido de la cooperación” a la planificación nacional y al fortalecimiento de instituciones rectoras en la materia.

*“En el caso latinoamericano, el aporte de la CSS a la política y la práctica de cooperación internacional es la generación de modelos de asociación y cooperación horizontal basados en condiciones de equidad, beneficio mutuo, confianza y relaciones de largo plazo”. En este sentido, “la progresiva formulación de estrategias de CSS por parte de los países latinoamericanos ha involucrado un trabajo de reflexión y una necesidad de adecuación de los arreglos institucionales de la cooperación en la región.”<sup>10</sup>*

En este contexto de re ordenamiento del sistema internacional, de un incremento de los flujos de CSS y de la capacidad de los países, en especial los latinoamericanos, en su rol dual, han hecho frente a esos desafíos por desarrollar una acción efectiva, materializada en varios casos mediante el proceso de creación y consolidación de Agencias de Cooperación. Para el caso particular, desde el año 2010 México y Uruguay han volcado mayores esfuerzos a la construcción de un proceso de reflexión y de trabajo de adecuación de los arreglos institucionales orientado a la creación y consolidación de una institucionalidad rectora en cooperación internacional.

En Uruguay, a través de la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional<sup>11</sup> (AUCI), el país *“cuenta con una institucionalidad rectora de la cooperación internacional profesionalizada, encargada de la planificación, el diseño, la supervisión, la administración, la coordinación, la ejecución, la evaluación, el seguimiento y la difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional bilateral y multilateral que el país recibe y de la que brinda a otros países del sur”<sup>12</sup>* (Rivero; 2012).

---

10/ Rivero Illa, Martín (2012) “La Cooperación Sur – Sur en el Sistema de Ayuda post Busán”. Documento preparado para el Seminario Internacional: “La Renovación de la Cooperación Iberoamericana”. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 15 y 16 de octubre de 2012.

11/ Antecede a la AUCI, el Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional, y a este, el Departamento de Cooperación Internacional, anclados institucionalmente en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Ley No. 18.719, “Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014” que crea la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

12/ Artículo 98 de la Ley No. 18.719

[...] *“Uno de los cometidos de la AUCI es articular el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) uruguayo, liderando la coordinación entre organismos nacionales y cooperantes para facilitar el trabajo interinstitucional desde el Estado. La creación de la AUCI en la órbita de Presidencia de la República la sitúa en un lugar privilegiado para realizar esta tarea, que exige una mirada global de las políticas públicas”*.<sup>13</sup>

Asimismo, [...] *“el fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación y del sistema nacional de cooperación ha hecho posible la visibilización de la cooperación técnica que el país ya brindaba a otros países y la ha potenciado a través de la adopción de lineamientos de CSS con un financiamiento ajustado a sus posibilidades, que le permite a Uruguay hacer un aporte al desarrollo regional y global mediante la transferencia de sus capacidades a quienes lo necesitan”*.<sup>14</sup>

[...] *“Mientras que esta tarea está a cargo de los organismos nacionales, en su rol de articulación, la AUCI brinda apoyo a lo largo de todo el ciclo de vida de la intervención –identificación, negociación, aprobación, ejecución, administración y evaluación– y complementa el financiamiento de las acciones”*.<sup>15</sup> *“Uruguay, como oferente de CSS, cuenta con una oportunidad que abre diferentes desafíos, entre ellos la búsqueda del desarrollo en clave regional, fortaleciendo las acciones conjuntas para profundizar y armonizar los procesos de integración”* (AUCI: 2014).

A pesar de ello, el país tiene grandes desafíos pendientes. Como señala Rivero (2012) *“el país todavía tiene que avanzar para que la cooperación para el desarrollo pase de ser un instrumento a ser un elemento de la política exterior”*.

Asimismo, se hace necesario crear y fortalecer una estructura con una clara definición sobre los mecanismos de administración y gestión de fondos que se ajusten a un escenario cambiante y sepan adaptarse a los distintos procedimientos e instrumentos de la

---

13/ Asimismo, el contar con un Consejo Directivo tripartito, que reúne al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Presidencia de la República, se favorece la convergencia de intereses a la hora de formular y ejecutar la política dual de cooperación, en “La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay” donde se puede profundizar más sobre la estructura organizacional interna de la AUCI (AUCI: 2014).

14/ *Ibíd.*

15/ Ello en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es el que determina las prioridades de política exterior y el calendario de reuniones políticas y comisiones mixtas.

cooperación. *“El país ha invertido energía y recursos para contar con una política pública de cooperación y en el fortalecimiento de una institucionalidad capaz de direccionar el doble rol que ocupa Uruguay en el escenario de la cooperación para el desarrollo”*.<sup>16</sup>

En el caso de México, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) ha recorrido un camino similar. Mediante la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México<sup>17</sup> (LCID) se creará la propia AMEXCID<sup>18</sup> y junto con ella los instrumentos esenciales para la ejecución de una política de cooperación, a saber: un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, un Sistema de Información, Registro y Monitoreo, y un Fondo Nacional de Financiamiento.<sup>19</sup>

Como señala Daniela Borbolla Compean (2014) *“la ley abarca aspectos medulares tales como la planeación estratégica y coordinación de las actividades a nivel federal, la predictibilidad de la oferta, el monitoreo y la evaluación de las acciones, la adecuada gestión financiera y la transparencia”*.<sup>20</sup> Para la autora, consolidar dicho proceso permitirá *“mejorar las capacidades para entregar y recibir cooperación de manera que contribuya efectivamente tanto al desarrollo nacional como al de los países beneficiarios”*.

---

16/ Rivero Illa, Martín (2012) “La Cooperación Sur – Sur en el Sistema de Ayuda post Busán”. Documento preparado para el Seminario Internacional: “La Renovación de la Cooperación Iberoamericana”. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 15 y 16 de octubre de 2012.

17/ El ensayo no profundiza sobre la estructura organizacional interna de la AMEXCID, para ver más sobre ello se sugiere la lectura de la Revista Mexicana de Política Exterior, en especial el No. 102, del año 2014. Asimismo, se recomienda revisar la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, No. 28 del año 2011 titulada “La Cooperación internacional para el desarrollo de México, perfiles, retos y perspectivas”.

18/ “En 1988 la cooperación internacional para el desarrollo adquirió rango constitucional como uno de los ejes rectores de la política exterior. El antecedente más inmediato de la AMEXCID es el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)”, Figueroa Fisher, Bruno “Breve historia de la cooperación internacional de México (1900 – 2000)” en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 102, año 2014, pp. 29 – 53.

19/ Se encuentra en fase de implementación y es administrado bajo la figura de un fideicomiso público. En el sentido de compartir experiencias, resulta estratégico para Uruguay conocer cómo ha sido la diagramación, institucional y normativa, del Fondo Nacional de Cooperación bajo la modalidad de fideicomiso.

20/ Borbolla Compean, Daniela (2014) “La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo” en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 102, año 2014. Pp. 55-70.

Un elemento clave que se ha consagrado en la Ley de Cooperación está en el establecimiento del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>21</sup> para el período 2014 – 2018, lo que les permitirá un desarrollo de acciones y planificación de proyectos de manera más armoniosa, estratégica y ordenada. [...] *“el Programa permite establecer un marco programático adecuado para encauzar las actividades de cooperación internacional para el desarrollo a las áreas geográficas prioritarias, en sectores clave, con acciones específicas y mediante mecanismos institucionalizados”*.<sup>22</sup>

Entre otros desafíos que ha de hacer frente la AMEXCID, se señala la necesidad de que *“la opinión pública esté consciente de los beneficios que trae consigo una política de cooperación internacional para el desarrollo proactiva y debidamente estructurada”*.<sup>23</sup> El desafío de visibilidad, de rendición de cuentas y de apropiación de la opinión pública es un desafío que la mayoría de las instituciones con este rol enfrentan hoy en la región, como es el caso de la AUCI. Entre otros asuntos, ello resulta neurálgico para pensar en una política pública de cooperación de Estado, de acercamiento y empoderamiento de la ciudadanía.

En lo que tiene que ver al Programa de Cooperación Internacional de la AMEXCID, José Octavio Tripp (2011) señala que *“desde el punto de vista geopolítico, la región del planeta de mayor prioridad para la cooperación mexicana, por razones no solo de vecindad, identidad o responsabilidad compartida de los retos de desarrollo regionales, sino del potencial de colaboración derivado del grado de afinidad de contextos de desarrollo, la representa América Latina”*.<sup>24</sup>

En línea con lo anterior y donde se refleja la noción de continuidad de la política de cooperación mexicana, el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo para el período 2014 – 2018, señala que [...] *“será objeto de interés especial para México la cooperación con países de similar nivel de desarrollo en diversas regiones del planeta,*

---

21/ Para ver el Programa de Cooperación: <http://www.amexcid.gob.mx/images/pdf/procid/Programa-de-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo-2014-2018.pdf>

22/ *Ibíd.*

23/ Borbolla Compean, Daniela (2014) “La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, año 2014. Pp. 55-70.

24/ Octavio Tripp, José (2011) “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur – Sur y triangular de México”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 28, año 2011. Pp. 29 – 42.

*con los cuales pueden concertarse e instrumentarse programas horizontales de CSS, tales como Chile, Brasil, Uruguay y Colombia en América Latina; China, India e Indonesia en Asia; Rusia y Turquía en Europa, así como Sudáfrica y Egipto en África”.*

Es en ese marco que México y Uruguay comenzarán a profundizar el diálogo político estratégico, materializándose en una ampliación de las diferentes áreas de cooperación que hacen a las relaciones bilaterales. La firma del Acuerdo de Asociación Estratégica en el año 2009 da cuenta de ello.<sup>25</sup>

## MÉXICO Y URUGUAY, SOCIOS ESTRATÉGICOS PARA EL SUR

### ACUERDO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA (AAE)

Luego de un largo camino de amistad<sup>26</sup> entre las sociedades y los gobiernos de México y Uruguay, de un aumento progresivo de los intercambios y la cooperación bilateral en las áreas culturales, académica, técnica y científica, como así también de un mayor flujo comercial,<sup>27</sup> los países han avanzado en la profundización e institucionalización de las relaciones bilaterales como socios estratégicos en América Latina.

A principios de los años 90 del siglo XX ese acercamiento se materializa con la entrada en vigencia del Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, donde se establece como mecanismo de trabajo la realización de Comisiones Mixtas, orientadas a definir los programas bilaterales de cooperación. En 1998 se llevaría a cabo la I Reunión de la Comisión Mixta donde se establece el *Programa de Cooperación* para el período 1998 – 2000 y nuevamente en el año 2007, mediante cumbre y declaración presidencial, se

25/ Entre otros asuntos, se instrumentaran programas horizontales de CSS alineados a las políticas nacionales de desarrollo.

26/ Las relaciones bilaterales pueden remontarse al año 1831 con la designación e intercambio de representaciones diplomáticas. Será a partir del año 1902 cuando estas relaciones se formalicen mediante la apertura de Embajadas en ambos países.

27/ A partir de la celebración del Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito en 2003 y ratificado en 2004 (Acuerdo de Complementación Económica – ACE N° 60) se establecen preferencias para Uruguay fundamentalmente en el sector agrícola y agroindustrial, con la liberalización recíproca de productos. Fuente: Uruguay XXI.

fijan las bases para la realización de la II Reunión de la Comisión Mixta, definiendo así el *Programa de Cooperación* para el período 2008 – 2010.

Finalmente y luego de un renovado e histórico acercamiento entre los países,<sup>28</sup> reflejado entre otros asuntos con el aumento de las visitas presidenciales en la última década, lo que muestra el valor estratégico y lazos de amistad de los países, en el año 2009 se firmará el Acuerdo de Asociación Estratégica<sup>29</sup> (AAE) entre Uruguay y México.

Al tiempo de estar en armonía y en consistencia con los tratados y acuerdos previamente firmados y que son parte de lo que es el cuerpo jurídico de la relación bilateral,<sup>30</sup> el AAE se constituye en el único mecanismo bilateral orientado a profundizar las relaciones bilaterales. El Acuerdo presenta una estructura sencilla, clara y con un alcance definido,<sup>31</sup> esto es, logra constituirse en un marco global donde se delimitan las áreas de interés de cooperación entre las partes y los órganos con competencia para la ejecución del mismo.

---

28/ *“En el caso de Uruguay, y en reconocimiento al fuerte impulso dado al fortalecimiento de las relaciones bilaterales, en especial por el Acuerdo de Asociación Estratégica entre ambos países, el 29 de enero de 2014, el Mandatario mexicano impuso al [hoy ex] Presidente de la República Oriental del Uruguay, José Alberto Mujica Cordano, la Condecoración de la Orden Mexicana del Águila Azteca”.* La Condecoración de la Orden Mexicana del Águila Azteca es el máximo galardón que el gobierno de México otorga a extranjeros con el objeto de reconocer los servicios prominentes prestados a la nación mexicana o a la humanidad. Tomado de: Secretaría de Educación Pública, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA): [www.conaculta.gob.mx](http://www.conaculta.gob.mx)

29/ El acuerdo entró en vigencia mediante la ratificación de los Parlamentos Nacionales en 2010. En el caso de México, la ratificación se concretó en diciembre de 2009 mientras que para el caso de Uruguay, será en el año 2010 mediante la promulgación de la Ley N° 18.785. Uruguay es el único país miembro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con el que México tiene firmado un TLC y un AAE, lo cual lo convierte en un socio privilegiado. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay.

30/ Tal referencia, consagrada en el Art. 2 del Acuerdo, deja sin efecto lo que fuera el primer mecanismo de trabajo y diálogo conjunto que se materializaba en la Comisión Binacional Permanente, establecida en 1998.

31/ Se divide en seis secciones donde se abarcan las I) disposiciones generales e Institucionales donde se reflejan los objetivos del Acuerdo, el ámbito de aplicación y el marco institucional, II) una segunda sección sobre diálogo político entre las partes, III) la tercera sección cubre los asuntos que tienen que ver con la cooperación técnica y científica, IV) la sección cuarto aborda los temas de cooperación educativa y cultural, V) mientras que la sección quinta contempla cuestiones que hacen a la relación comercial. Finalmente, VI) la sección seis plasma las disposiciones finales del Acuerdo.

El Acuerdo tiene por objetivo fortalecer la relación bilateral mediante el establecimiento de una asociación estratégica en materia política, económica, comercial y de cooperación entre las partes (Art. 1 del AAE). Mediante el acuerdo *“se promoverá la profundización del diálogo político sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo; la cooperación internacional para el desarrollo que coadyuve al desarrollo de capacidades humanas y al fortalecimiento institucional en aquellas áreas identificadas como prioritarias para ambas partes”*.

Como se señaló más arriba, es objetivo de este ensayo profundizar sobre los asuntos y temas que hacen al fortalecimiento e institucionalización de la cooperación técnica y científica, la cual se materializa mediante la conformación de una Comisión de Cooperación Técnica y Científica y en lo que es el Fondo Conjunto de Cooperación, instrumento de ejecución financiera de mencionada Comisión.

Previo a ello, se presentan las cuestiones sustantivas definidas en el AAE en lo que tiene que ver a la estructura de gobernanza en general y al establecimiento y trabajos de la Comisión de Cooperación Técnica y Científica en particular. Así, el Cuadro I (Anexo I), muestra la cronología del proceso desde la firma del AAE en 2009 hasta 2015.

## EL CONSEJO DE ASOCIACIÓN Y LAS COMISIONES

El AAE establece la creación de un Consejo de Asociación (en adelante el Consejo), que además de tener entre sus cometidos el velar por el cumplimiento de los objetivos del acuerdo, se conforma por cuatro Comisiones que serán los órganos ejecutivos del Acuerdo (Art. 3 AAE), a saber: la Comisión de Cooperación Técnica y Científica, la Comisión de Cooperación Educativa y Cultural, la Comisión de Asuntos Políticos y la Comisión de Asuntos Económicos, Comerciales e Inversión. Las comisiones estarán conformadas por las autoridades responsables que designe cada parte según sus propios procedimientos internos.

El Consejo es presidido y coordinado por los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) de Uruguay. Tiene la capacidad para examinar todas las cuestiones importantes que surjan en el marco del Acuerdo y cualquier otra materia bilateral, regional o multilateral de interés común.

Asimismo, y con el fin de alcanzar los objetivos definidos en el Acuerdo, el Consejo tiene la facultad de adoptar decisiones en las materias de competencias de las Comisiones

que dependen de éste. Las Comisiones se conforman por las respectivas autoridades nacionales responsables del sector, las cuáles son designadas por cada parte de acuerdo a los procedimientos internos. El cuadro II (Anexo II) muestra la estructura de gobernanza del Acuerdo de Asociación Estratégica.

## LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA

### OBJETIVOS DE LAS COMISIÓN

Entre los objetivos definidos en la órbita de la Comisión de Cooperación técnica y científica (en adelante la Comisión), el articulado del Acuerdo refleja el interés por fortalecer la cooperación bilateral a nivel del sector público en los ámbitos político – institucional, en gobernabilidad democrática y derechos humanos, en asuntos económicos, ambientales, laborales, educativos, sociales, agropecuario, desarrollo científico e innovación tecnológica.<sup>32</sup> Además, se le otorga a la Comisión la capacidad de definir y ejecutar proyectos o actividades de cooperación horizontal de interés mutuo y el apoyo a terceros países mediante el *Programa Conjunto de Cooperación*. Le corresponde también la definición de las prioridades para la cooperación bilateral; la aprobación de las Bases de Operaciones del Fondo Conjunto de Cooperación (en adelante el Fondo) y sus modificaciones; la formulación de los Términos de Referencia o Bases de las Convocatorias del Fondo, el seguimiento y monitoreo de los proyectos conjuntos.

### INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN

La Comisión se integra por las instituciones rectoras en cooperación internacional de los países, esto es: para el caso de Uruguay por la AUCI y para el caso de México con la AMEXCID.<sup>33</sup>

A nivel interno de cada parte, la Comisión se integra desde la AMEXCID por el/la director/a ejecutivo/a y desde la AUCI por el Presidente de la Agencia o por quienes designen para tal efecto, siendo el caso de Uruguay el/la director/a ejecutivo/a de la

---

32/ Además de las áreas señaladas, también se define en el AAE otras que puedan resultar de interés de las partes, como ser: desarrollo social, salud, ciencia y biotecnología, educación técnica y gestión pública.

33/ Cabe señalar que la Comisión cuenta con su propio Reglamento de Funcionamiento.

Agencia. Los Directores de las Agencias son los Representantes Titulares de la Comisión. Asimismo, son estos los que designan y nombran a los Representantes Adjuntos y Secretarios Administrativos, con el objetivo de articular y fortalecer el trabajo inter institucional.<sup>34</sup>

La Comisión es presidida por un período de dos años por cada parte, quien durante su administración, estará a cargo de elaborar el Programa de Trabajo Bienal. La Comisión ha de informar al Consejo sobre las actividades realizadas y/o por realizarse como así también sobre el estado de situación de la cooperación bilateral.

En el marco del AAE y de la Comisión en particular, se constituye el Fondo Conjunto de Cooperación,<sup>35</sup> el cual tiene el objetivo principal de financiar la ejecución de proyectos que sean definidos estratégicamente por la Comisión y que integrarán el *Programa de Cooperación* bilateral.

En lo que hace a los acuerdos y decisiones de la Comisión, los mismos son adoptados por consenso durante las sesiones, -la cual lo hace de forma bienalmente y alternada en cada país, pudiéndose reunir de manera extraordinaria cuando así se estime pertinente- o podrán adoptarse con posterioridad mediante intercambio de comunicaciones oficiales.

## MODALIDADES DE INTERVENCIÓN QUE INTEGRAN EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN

En lo que tiene que ver a las modalidades de intervención, el Acuerdo establece que será mediante el desarrollo de actividades, proyectos y programas conjuntos de cooperación que se integrarán al *Programa de Cooperación* de la Comisión. Sobre las formas de implementación, éstas se materializan mediante el desarrollo de asesorías técnicas, el intercambio de expertos y funcionarios, la realización de pasantías y la capacitación de recursos humanos e intercambio de información. Así el *Programa de Cooperación* de la Comisión se establece como el instrumento de diagramación, programación conjunta y planificación estratégica de la cooperación entre ambos países.

---

34/ En Uruguay se ha designado como Representante Adjunto de la Comisión, a un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, de manera de favorecer la participación y comunicación con el Consejo.

35/ México tiene en América del Sur dos Fondos Conjuntos de Cooperación formalizados mediante la celebración de Acuerdos de Asociación Estratégica, son los casos con Uruguay y Chile.

## FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA

La Comisión de Cooperación ha sesionado en tres ocasiones desde su establecimiento. En el año 2012 se llevó a cabo la *I Reunión de la Comisión*, en la ciudad de Montevideo, Uruguay, donde entre otras cuestiones, se ajustarían el Reglamento de la Comisión; el Manual de Procedimientos y las Bases de Operación y el Manual de Visibilidad del Fondo y junto con ello las Bases de la *I Convocatoria del Fondo*.<sup>36</sup>

Cabe señalar que es un requisito de las Convocatorias la presentación conjunta de proyectos, esto es: han de ser instituciones nacionales de ambos países que trabajando articuladamente e identificando sinergias y áreas de intervención alineadas con las prioridades de la Convocatoria y las prioridades nacionales de desarrollo de ambos países, presenten iniciativas conjuntas para ser apoyadas por el Fondo.

Dichas propuestas son revisadas, calificadas y aprobadas por la Comisión. *La I Convocatoria del Fondo*<sup>37</sup> realizada en el año 2012 conllevó a un aumento del flujo de intercambio, de diálogo y trabajo conjunto entre las Agencias lo que permitió afinar los procedimientos, las vías de comunicación y los consensos técnicos de cara a la integración del *Primer Programa de Cooperación*. Asimismo, generó a la interna de las Agencias y de los propios sistemas nacionales de cooperación, un compartir y generar conocimiento a los efectos de asegurar una mirada sectorial sobre las propuestas presentadas y la posibilidad de articulación con iniciativas vigentes, instalándose así una lógica de trabajo interinstitucional.

Con el aval del Consejo y la aprobación de los proyectos<sup>38</sup> (Anexo IV) por ambas instituciones, se integraría el *Primer Programa de Cooperación* de la Comisión para el período 2012 – 2014.<sup>39</sup>

---

36/ Áreas prioritarias de la I Convocatoria: salud, sector agropecuario, desarrollo social, ciencia y tecnología, medio ambiente y cambio climático, educación y cultura y gestión pública.

37/ Se recibieron 67 proyectos e iniciativas conjuntas de cooperación, con un presupuesto total estimado superior a los 5 millones de dólares.

38/ Anexo IV - Lista de Proyectos Conjuntos seleccionados para integrar el *I Programa de Cooperación*.

39/ Operativamente, el Programa de Cooperación de la Comisión comienza a ser efectivo una vez se ejecute la primer actividad de cualquiera de los proyectos que lo integra. Esto, junto con los plazos definidos para la duración de los proyectos – de 12 a 18 meses- el Programa 2012 – 2014, está activo 2013 – 2015 y el Programa 2014 – 2016, estará activo 2015 – 2017.

En 2014, y de manera *ad hoc* la Comisión volvería a reunirse en Montevideo a los efectos de hacer una evaluación técnica y de ejecución financiera de medio término sobre la implementación de los proyectos. Asimismo, en dicha ocasión se trabajaría y ajustarían las Bases de la II Convocatoria del Fondo, con el objeto de comenzar a delinear el *Segundo Programa de Cooperación de la Comisión*, para el período 2014 – 2016.<sup>40</sup> En dicha ocasión, el Consejo y la Comisión, entendieron oportuno destinar parte de los esfuerzos y recursos del Fondo a apoyar instancias de carácter político estratégico, como así también promover un intercambio de experiencias de trabajo entre AUCI y AMEXCID.

Así, el espíritu de las bases de la *II Convocatoria* dará prioridad a aquellas iniciativas y proyectos que provengan del sector público en general y de las instituciones que hacen al Poder Ejecutivo en particular de los respectivos países, con el afán de promover el intercambio de políticas públicas exitosas y alineadas a las prioridades estratégicas de desarrollo.<sup>41</sup>

A fines del mismo año, y en esa oportunidad en México, se llevaría a cabo un intercambio técnico entre las Agencias de manera de revisar y evaluar las propuestas y proyectos conjuntos presentados<sup>42</sup> con la misma lógica de trabajo implementada en la primera ocasión. Será mediante el intercambio de notas oficiales y con el aval del Consejo que se aprueben los proyectos que integrarían el *II Programa de Cooperación* para el período 2014 – 2016<sup>43</sup> (Anexo V). El cuadro III (Anexo III) resume lo que ha sido la labor de la Comisión desde su constitución y los principales acuerdos alcanzados por ésta. Mientras que los proyectos que integran el *I Programa de Cooperación* de la Comisión tienen un enfoque mayoritariamente científico, los del *II Programa* se centran en el intercambio de experiencias y políticas públicas exitosas en ambos países.<sup>44</sup>

---

41/ Áreas prioritarias de la II Convocatoria: desarrollo social con énfasis en salud, ciencia tecnología e innovación, cambio climático y medio ambiente, gobernabilidad democrática, fortalecimiento y gestión de las políticas públicas.

42/ Se recibieron 40 proyectos e iniciativas conjuntas de cooperación, con un presupuesto total estimado superior a los 2.7 millones de dólares.

43/ Anexo V - Lista de Proyectos Conjuntos seleccionados para integrar el *II Programa de Cooperación*.

44/ Para profundizar sobre los proyectos, se sugiere visitar las respectivas páginas web de las Agencias. AUCI: [www.auci.gub.uy](http://www.auci.gub.uy) | AMEXCID: [www.amexcid.gob.mx](http://www.amexcid.gob.mx)

## EL FONDO CONJUNTO DE COOPERACIÓN

El Fondo Conjunto de Cooperación es la herramienta de gestión financiera y operativa que el AAE establece para la implementación de los *Programas de Cooperación* de la Comisión. El Fondo establece un marco institucional, financiero y programático para una Comisión en particular, pero las Agencias de Cooperación han consensuado que, mediante acuerdo con el Consejo y a solicitud de una de las otras Comisiones, el Fondo pueda apoyar y ejecutar acciones, proyectos y programas estratégicos<sup>45</sup> de estas.

El Fondo Conjunto cuenta con una dotación presupuestaria anual de quinientos mil dólares (USD 500.000), aportando doscientos cincuenta mil (USD 250.000) anuales cada parte.<sup>46</sup> En lo que hace a la administración financiera del Fondo y según lo establece el Acuerdo, ésta podrá recaer en una de las partes o en un organismo internacional, según se determine de común acuerdo. En tanto, los proyectos que financieramente apoye el Fondo serán definidos, como se señaló, por las Agencias de Cooperación, quienes además podrán consultar sobre el programa de trabajo, las acciones y los montos respectivos solicitados.

Asimismo, la presentación de proyectos conjuntos al Fondo exige la aportación, determinación y valorización de los recursos propios que las partes intervinientes destinen para la ejecución de actividades en el proyecto, ello con el fin de identificar y registrar la contribución de las instituciones participantes. En el 90% de los proyectos aprobados en los *II Programas*, el aporte pasa por la puesta a disposición del proyecto de los recursos humanos calificados como así también la disposición de otros insumos como servicios varios y logística.

Como se señaló líneas más arriba, la administración del Fondo puede recaer en una de las partes o en un organismo internacional que éstas designen. Tanto la AMEXCID<sup>47</sup> como

---

45/ Establecido en el AAE, en el Reglamento de la Comisión y declarado de forma conjunta en la I Reunión de la Comisión, las Agencias trabajarían articuladamente con las otras Comisiones de manera de generar un intercambio, sinergia, eficacia y eficiencia a la hora de definir los programas de cooperación y el destino de los recursos. Experiencia de ello lo constituye el diálogo entre la Comisión de Cooperación Técnica y Científica y la Comisión Educativa y Cultural.

46/ Según el AAE y el Reglamento de la Comisión, las partes podrán revisar la dotación presupuestaria al finalizar el primer trienio de operaciones del Fondo, determinando su monto para los años subsecuentes, manteniendo la correspondencia del aporte en un 50% por cada parte.

47/ A fines de 2014 y durante 2015, la AMEXCID ha iniciado el proceso de implementación del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

la AUCI, no tienen la capacidad normativa – jurídica reglamentada para la administración de fondos y recursos de terceros países, por tanto establecieron de común acuerdo que sea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quién oficiará de administrador de dichos recursos, asegurando así una herramienta más flexible y rápida para la gestión. La AUCI firmaría conjuntamente con PNUD un documento de proyecto<sup>48</sup> orientado a la puesta en marcha de todos los proyectos seleccionados<sup>49</sup> en los respectivos *Programas de Cooperación* de la Comisión.<sup>50</sup>

En el año 2015 se desarrollará una nueva Reunión de la Comisión donde, entre otros asuntos, se revisarán los *Programas de Cooperación* vigentes, se defina el inicio de acciones e intercambio entre AUCI y AMEXCID<sup>51</sup> y se reflexione sobre los términos de referencia de una nueva Convocatoria del Fondo Conjunto en el futuro próximo.

## CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

El escenario actual de la cooperación internacional muestra un incremento del intercambio y de los flujos en CSSYT, promovida principalmente por los países en desarrollo -de renta media y media alta- y emergentes del Sur. Los países latinoamericanos han adquirido en ese escenario un rol dual de oferentes y receptores de cooperación al desarrollo.

---

48/ Cabe agregar que, mediante tal modalidad, los recursos aprobados por el Fondo para el financiamiento de los proyectos en ningún momento son transferidos a las instituciones participantes, sino que éstas ejecutan el presupuesto contra la línea respectiva del Plan Operativo Anual (POA) y referenciada en el documento de proyecto AUCI – PNUD.

49/ Además, desde AUCI se procede a la firma de Convenios Inter institucionales con las instituciones uruguayas, de manera de asegurar el cumplimiento de los objetivos y sostenibilidad del proyecto.

50/ Escapa de los objetivos de este artículo hacer un pormenorizado señalamiento sobre el intercambio entre AUCI y PNUD en tanto consolidación del documento final de proyecto. Lo cierto es que, desde el momento en que el Estado uruguayo recibe las aportaciones financieras de las partes (quien recibe en Uruguay es la Presidencia de la República) el trámite interno que finaliza con la firma del documento de proyecto y la transferencia financiera correspondiente, puede llevar un tiempo de 10 meses a un año.

51/ Entre otros intercambios, se prevé el compartir experiencias en los temas de registro y valorización de la cooperación, donde AMEXCID tiene una mayor infraestructura y tiempo trabajando en ello, como así también el desarrollo e implementación de estrategias de visibilidad del Fondo.

Entre los desafíos que han de enfrentar los países que hacen CSS, radica en la capacidad de estos en generar una sistematización, valorización y cuantificación de la CSS. Una de las cuestiones que explica ello es el hecho de que la CSS se ha caracterizado por el desarrollo y la implementación de acciones concretas y no tanto así en proyectos de largo aliento.

En el caso latinoamericano, el aporte de la CSS a la política y la práctica de la cooperación internacional pasa por la generación de modelos de asociación y cooperación horizontal, basados en condiciones de equidad, beneficio mutuo, confianza y relaciones de largo plazo. A nivel país, ello se muestra en la apuesta a la construcción de procesos de reflexión y de trabajo de adecuación de los arreglos institucionales orientados a la creación y consolidación de una institucionalidad rectora en cooperación internacional.

En este sentido, México y Uruguay han avanzado en la constitución y fortalecimiento de las Agencias de Cooperación. La creación y el fortalecimiento de instituciones rectoras en el tema, elevan la calidad, eficiencia y efectividad de la política pública de cooperación. Los desafíos de estas Agencias son compartidos por otras de la región y refieren a la capacidad de visibilidad, rendición de cuentas y apropiación de la opinión pública, como así también en la generación de lineamientos hacia la construcción de una estrategia de CSSYT. Ello resulta neurálgico para pensar en una política pública de cooperación de Estado, de acercamiento y empoderamiento de la ciudadanía.

Estos países al tiempo de declararse estratégicos, han avanzado en la profundización de la relación bilateral, mediante la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica, el cual se constituye en el único mecanismo bilateral y marco global donde se delimitan las áreas de interés de cooperación entre las partes.

La Comisión de Cooperación Técnica y Científica, órgano ejecutivo del Acuerdo, e integrada por las Agencias de Cooperación de los países, -AUCI – AMEXCID, tiene vigente dos *Programas de Cooperación* integrado por 18 proyectos conjuntos aprobados y que representan un presupuesto total superior al millón y medio de dólares, ejecutados mediante el Fondo Conjunto de Cooperación. Tanto la Comisión como el Fondo, se han constituido en dos instrumentos con competencia para ordenar y canalizar la cooperación que los países han determinado de forma estratégica. Ha permitido y generado a la interna de las Agencias y para con los sistemas nacionales de cooperación, un intercambio de conocimiento asegurando una mirada sectorial sobre los proyectos e iniciativas conjuntas.

Así, una estrategia conjunta de cooperación, además de favorecer y fortalecer las relaciones bilaterales entre los países, genera nuevos espacios, nuevos proyectos y alianzas

entre las propias instituciones participantes. Asimismo, la implementación de herramientas conjuntas de ejecución, permite definir mecanismos de administración más claros y ajustables al dinámico escenario de la CSSYT.

Al tiempo de ser un requisito para la presentación de proyectos la referencia sobre la aportación y valorización de los recursos propios que las instituciones participantes volcaran al proyecto, ello permite visibilizar y cuantificar la cooperación de dichas instituciones nacionales, como así también garantizar la sostenibilidad de las acciones. En el 90% de los proyectos que integran los dos *Programas de Cooperación*, el aporte pasa por la puesta a disposición del proyecto de recursos humanos calificados, servicios varios y logística.

Si bien la alianza estratégica con PNUD ha permitido la ejecución financiera del Fondo Conjunto, los países latinoamericanos están hoy en condiciones de mejorar los términos de intercambio con los organismos internacionales que administran los recursos nacionales bajo la órbita de la CSSYT.

El camino recorrido por el Fondo Conjunto muestra la necesidad de avanzar con uno de los pilares neurálgicos que hacen a la institucionalidad de la cooperación de los países. Esto es, la capacidad institucional, normativa y de recursos humanos, para gestionar fondos y disponer de mecanismos flexibles de administración de estos, que permitan una mejor capacidad de respuesta y una innovación a nivel gubernamental.

México ha comenzado el proceso de implementación del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, bajo la figura de fideicomiso, que, adaptado a las características y dimensiones de Uruguay, puede resultar una experiencia innovadora y apropiada para avanzar en ese camino.

Uruguay ha de hacer el ejercicio de valorización de tiempo y costos de transacción por la administración de parte de terceros sobre los fondos y recursos de cooperación, de manera de tener una línea de base clara que justifique el salto institucional y normativo en tal sentido, el cual dependerá, asimismo, de una mayor articulación del entramado institucional, del mandato político y de la legitimación de la propia AUCI a nivel local. Entre otros desafíos a alcanzar por Uruguay, está el hacer que la cooperación para el desarrollo pase de ser un instrumento a ser un elemento de política exterior.

Los tiempos de gestión de la cooperación difieren con los tiempos gubernamentales, siendo estos en varias ocasiones cuellos de botella para alcanzar los compromisos asumidos y los niveles de ejecución financiera por los proyectos. El camino de adecuación

de los arreglos y marcos institucionales insume tiempo, negociaciones y decisiones políticas que han de ser de largo aliento confirmando una política pública de cooperación de Estado.

Finalmente, el Fondo Conjunto de Cooperación en general y a instancias y propuestas de la Comisión en particular, resulta estratégico para desarrollar de forma conjunta entre las Agencias y otras instituciones nacionales y regionales que estas entiendan oportuno, acciones, proyectos y programas de cooperación triangular.

La identificación de otros socios estratégicos y la implementación de proyectos conjuntos, favorecerá la creación de alianzas a nivel regional, a la transferencia de conocimiento y lecciones aprendidas, como así también a la generación y fortalecimiento de las capacidades nacionales en línea con el deseo de los países de profundizar la integración regional.

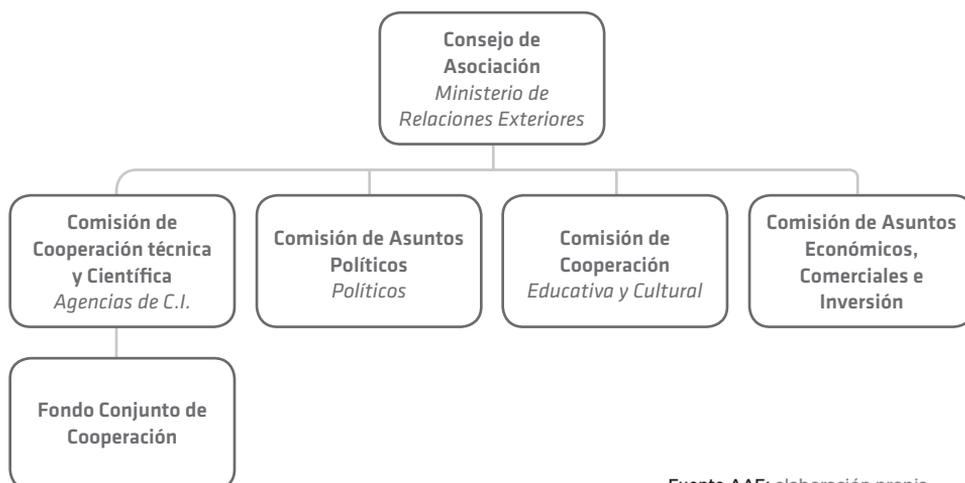
## ANEXOS

### Anexo I. Cuadro I - Cronología del proceso 2009 - 2015



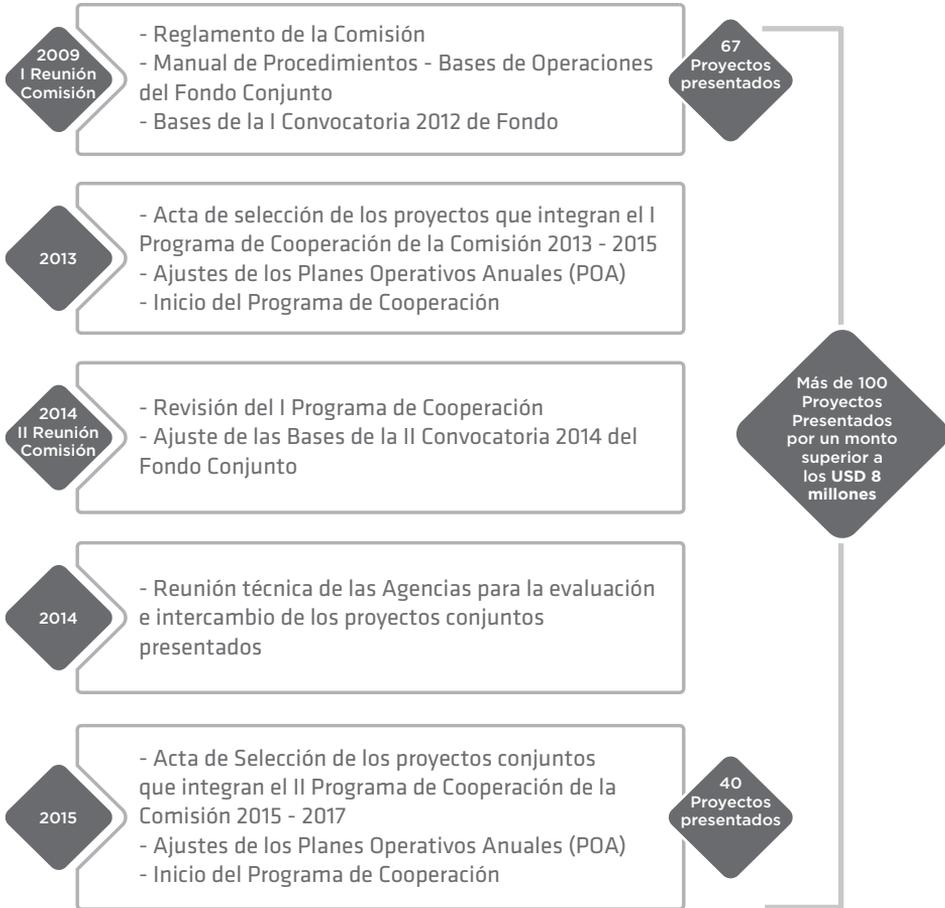
Fuente: elaboración propia

**Anexo II.** Cuadro II - Gobernanza del Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE)



Fuente AAE: elaboración propia

**Anexo III. Cuadro III - Principales Acuerdos Alcanzados por la Comisión de Cooperación Técnica y Científica.**



Fuente: elaboración propia

**Anexo IV.** Lista de Proyectos Conjuntos seleccionados para integrar el I Programa de Cooperación de la Comisión de Cooperación Técnica y Científica 2012 - 2014.

Título del Proyecto	Institución Uruguay	Institución México
Desarrollo de un algoritmo sustentable que integre el cálculo de huella de carbono y análisis del ciclo de vida para cultivos forestales de dos sistemas pinus y eucaliptus	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)	Instituto de Investigación en Materiales (Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM)
Conservación del patrimonio fotográfico	Centro de Fotografía de Mon-tevideo (CdF)	Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM
Respuestas bióticas al cambio ambiental global; evidencias desde los ecosistemas terrestres antárticos y sus servicios ambientales	Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable	Instituto de Ecología de la UNAM
Sistema electrónico de ayuda médica para el diagnóstico del estado de avance de la enfermedad del pie diabético	Facultad de Ciencias, Universidad de la República (UdelaR)	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CIN-VESTAV)
Programa de formación de recursos calificados en México y Uruguay para el estudio y desarrollo de políticas en tres áreas prioritarias: adicciones, criminalidad y envejecimiento	Facultad de Psicología (UdelaR)	Facultad de Psicología (UNAM)
Intercambio de experiencias participativas: Mejorando la calidad de vida para el desarrollo de un hábitat sostenible	Facultad de Arquitectura (UdelaR)	Facultad de Arquitectura (UNAM)
Desarrollo de ensayos de Aptitud internacionales por comparación inter laboratorios de acuerdo a los lineamientos de la ISO/IEC 17043 para asegurar la calidad de los cueros curtidos al mineral y aumentar la competitividad de la industria en el sector cuero - calzado de México y Uruguay	Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)	Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas (CIATEC, A.C)

**Anexo IV.**

Título del Proyecto	Institución Uruguay	Institución México
Salud Mental y Comunicación participativa – dispositivos alternativos para la inclusión social	Facultad de Psicología (UdelaR)	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM – Xochimilco)
Desarrollo de capacidades científicas bajo colaboración internacional para el manejo basado en el ecosistema de recursos marinos de México y Uruguay ante el cambio climático (propuesta triangular con Colombia)	Centro Universitario de la Región Este (UdelaR)	Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas (IPN)
Estudio teórico de la resistencia a la insulina en la diabetes tipo II	Facultad de Química (UdelaR)	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM – Azcapotzalco)

**Fuente:** AUCI: <http://www.auci.gub.uy/auci/cooperacion-sur-sur/621-fondo-de-css-uruguay-mexico.html>

**Anexo V.** Lista de Proyectos Conjuntos seleccionados para integrar el II Programa de Cooperación de la Comisión de Cooperación Técnica y Científica 2014 - 2016.

Título del Proyecto	Institución Uruguay	Institución México
Fortalecimiento de los Programas de Extensionismo Tecnológico – Empresarial de México y Uruguay	Centro de Extensionismo industrial (CEI)	Fundación México Estados Unidos para la Ciencia, A.C. (FUMEC)
Diseño, Tecnología e Innovación.	Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Azcapotzalco.
Gestión Ambiental del Sistema Acuífero Mercedes	Facultad de Ingeniería (U de la R)	Instituto de Geofísica (UNAM)
Fortaleciendo el desarrollo de las mujeres rurales y sus comunidades en los Estados de Morelos y Guerrero en México y en el departamento de Colonia en el Uruguay mediante el intercambio de buenas prácticas	Intendencia Departamental de Colonia	Red Mexicana de Mujeres, S.C. (REMEMUR)

Título del Proyecto	Institución Uruguay	Institución México
Fortalecimiento de la calidad de las estadísticas vitales y los registros para el desarrollo de políticas públicas adecuadamente orientadas	Ministerio de Salud Pública de Uruguay (MSP)	Dirección General de Información en Salud Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud. Secretaría de Salud. Gobierno de México
Mediciones eficaces respaldando el desarrollo local	Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)	Centro Nacional de Metrología (CENAM)
Primera Infancia: Arte, Derechos Humanos y Convivencia Ciudadana	Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) Oficina Regional IIDH Suramérica / Intendencia de Montevideo, Teatro Solís	Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) / Superarte, A.C
Desarrollo de capacidades en ciencias de la carne y caracterización del valor nutritivo de las carnes comercializadas en México y Uruguay	Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ingeniería-Ingeniería de Alimentos / Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Enfermería y Tecnologías de la Salud (FETS) / LATU / Instituto Nacional de Carnes (INAC)	Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia
Comunidades de aprendizaje para la sustentabilidad en contextos rurales y urbanos en los Estados de Chiapas de México y en el departamento de Montevideo, Uruguay	Facultad de Agronomía (U de la R)	El Colegio de la Frontera Sur

**Fuente:** AUCI. <http://www.auci.gub.uy/aucci/cooperacion-sur-sur/621-fondo-de-css-uruguay-mexico.html>

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

2015\_\_Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica. Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur – Sur (PIFCSS). Tipo de medio on line, disponible en: <http://www.cooperacionsur-sur.org/informes-de-css/que-es-el-informe/923-informe-2015.html>

2015\_\_Ocampo - Antonio, José (Editor), 2015. “Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Siglo XXI editores. Tipo de medio on – line, disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38855-gobernanza-global-desarrollo-nuevos-desafios-prioridades-la-cooperacion>

2014\_\_“Diagnóstico de los Marcos Normativos e institucionales para la Gestión de la Cooperación Sur – Sur en los países de Iberoamérica”. Documento de trabajo No. 6, año 2014. Tipo de medio on – line, disponible en: <http://www.cooperacionsur-sur.org/publicaciones-y-documentos-del-programa.html>

2014\_\_Cronología e historia de la Cooperación Sur – Sur. Un aporte desde Iberoamérica. Documento de trabajo No. 5, año 2014. Redacción del documento: Silvia López Cabana. Tipo de medio on – line, disponible en: <http://www.cooperacionsur-sur.org/publicaciones-y-documentos-del-programa.html>

2014\_\_“El nuevo rostro de la cooperación internacional mexicana”, Revista Mexicana de Política Exterior. No. 102, año 2014, pp. 7 – 14. Redacción del documento: Bruno Figueroa Fisher. Tipo de medio on – line, disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/introd102.pdf>

2014\_\_ “Breve historia de la cooperación internacional de México (1900 – 2000)”, Revista Mexicana de Política Exterior. No. 102, año 2014, pp 29 – 53. Redacción del documento: Bruno Figueroa Fischer. Tipo de medio on – line, disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf>

2014\_\_“La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, Revista Mexicana de Política Exterior. No. 102, año 2014, pp.55 - 70. Redacción del documento: Daniela Borbolla Compean. Tipo de medio on - line, disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/borbollac.pdf>

2014\_\_ “La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur”, Revista Mexicana de Política Exterior. No. 102, año 2014, pp.89 - 113. Redacción del documento: Gerardo Bracho Carpizo. Tipo de medio on - line, disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/brachoc.pdf>

2014\_\_“Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México”. PRADO LALLANDE, J. Velázquez FLORES, R. Geopolítica (s). Revista de estudios sobre espacio y poder, Norteamérica, 4, año 2014. Tipo de medio on - line, disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/40754>

2014\_Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) “La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay”. Tipo de medio on line, disponible en: <http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/546-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-del-sur.html>

2013\_\_“La cooperación Sur - Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda”. Documento de trabajo No. 27, año 2013. Bruno Ayllón (coordinador), Tahina Ojeda Medina, Alice Bancet. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid Tipo de medio on línea, disponible en: [https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2014-03-12-DT27\\_CSS\\_Gobernanza.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2014-03-12-DT27_CSS_Gobernanza.pdf)

2013\_\_“Coherencia de Políticas y acción colectiva. El problema del Desarrollo en un mundo globalizado”. Temas de Cooperación No. 4, año 2013. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Redacción del documento: Dra. Natalia Millán, - Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Versión impresa, disponible también on - line: <http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/282-coherencia-de-politicas-y-accion-colectiva-el-problema-del-desarrollo-en-un-mundo-globalizado.html>

2013\_\_“Nuevos desafíos, nueva Institucionalidad. Primera etapa de la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional”. Temas de Cooperación No. 3 año 2013. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Redacción del documento Mag. Karen Van Rompaey. Versión impresa, disponible también on - line: [http://www.auci.gub.uy/images/creaci%C3%B3n\\_AUCI\\_final.pdf](http://www.auci.gub.uy/images/creaci%C3%B3n_AUCI_final.pdf)

2013\_\_“Sistematizar la Cooperación Sur - Sur para construir conocimiento desde la Práctica”. Documento de trabajo No. 3, año 2013. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur - Sur (PIFCSS). Tipo de medio on - line, disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/publicaciones-y-documentos-del-programa.html>

2013\_\_“Uruguay frente a la cooperación internacional. El reto de la Cooperación Sur -Sur y triangular” en “La Cooperación Sur - Sur y Triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras”, Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coordinadores) año 2013. Madrid, Ediciones La Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Universidad Complutense de Madrid. Versión impresa.

2013\_\_“El surgimiento de la cooperación Sur - Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo”. Resumen de políticas No. 190, año 2013. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Redacción del documento Joaquim Tres. Tipo de medio on - line, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37688258>

2013\_\_“Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tipo de medio on - line, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2013>

2012\_\_“La cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales sobre desarrollo en Iberoamérica (2008-2012)”, Redacción del documento: Enrique Maruri Londoño. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur - Sur (PIFCSS). Tipo de medio on - line, disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/publicaciones-y-documentos-del-programa.html>

2012\_\_“La Cooperación Sur - Sur en el Sistema de Ayuda post Busán”. Rivero Illa, Martin. Documento preparado para el Seminario Internacional: “La Renovación de la Cooperación Iberoamericana”. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 15 y 16 de octubre de 2012. Tipo de medio on line, disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Renovacion-cooperacion-iberoamericana.pdf>

2011\_“Los países latinoamericanos en el escenario de la Cooperación Internacional”  
Temas de Cooperación No. 1, año 2011. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional  
(AUCI). Redacción del documento: PhD Cristina Lazo. Versión impresa, disponible tam-  
bién on - line: <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/paises-latinoamericanos.pdf>

2011\_“Integración y Cooperación Sur - Sur. El caso del Alba”. Revista Cooperamos  
No. 2, año 2011. Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), Ecuador.  
Redacción del artículo: Oscar Montero de la Cruz. Versión impresa, disponible tam-  
bién on - line: [http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/  
downloads/2013/10/cooperamos2.pdf](http://www.cooperacioninternacional.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/cooperamos2.pdf)

2009\_ Ayllon, Pino, Bruno “Cooperación Sur - Sur (CSS) y gobernanza multilateral del  
sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española” Instituto Universitario  
de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Tipo de medio on  
line, disponible en: [http://fride.org/download/COM\\_CSS\\_Gobernanza\\_Ayllon\\_ESP.pdf](http://fride.org/download/COM_CSS_Gobernanza_Ayllon_ESP.pdf)



# COOPERACIÓN SUR-SUR Y SUSTENTABILIDAD SOCIAL DEL DESARROLLO ABIERTO

Una exploración de fundamentos ético-normativos para no transitar de la leyenda al mito



SEGUNDO LUGAR - CATEGORÍA DOS: PROFESIONALES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

AUTOR: *RAMÓN ANTONIO GUTIÉRREZ PALACIOS*

## RESUMEN

La celeridad del cambio en las condiciones y flujos de la cooperación internacional tradicional, nos ha conducido justificadamente a ocuparnos preferentemente de los aspectos pragmáticos de la Cooperación Sur-Sur, y, nos siguen preocupando con razón los medios técnicos, materiales y financieros de su realización. Nos enfrentamos así al riesgo de transitar de la leyenda al mito de la cooperación Sur-Sur. Entretanto, sobre la base del “aprender haciendo” hemos pospuesto por demasiado tiempo la comprensión del sentido transsocial humano y la ética de una buena cooperación Sur-Sur, así como de su arreglo institucional justo. La pregunta que queremos dejar planteada aquí, y sobre la cual esbozamos algunos principios de respuesta, apuntan a dilucidar: ¿Cuál es la mejor cooperación Sur-Sur, aquella que contribuiría con mayor efectividad a la vida buena, libertad y autonomía de las personas? Afirmamos al respecto que la cooperación Sur-Sur debe enfocarse en los esfuerzos para expandir la sustentabilidad social en

los países participantes, de tal suerte que en ambos puedan ir consolidándose procesos de desarrollo abierto. Ello involucra una reversión de las prioridades a favor de un mejor balance de los aspectos extra económicos; sin que ello implique desplazar su importancia crucial para la convergencia y complementariedad de las estructuras de producción y comercio de los países. Señalamos asimismo que la distinción de las vías que abren las diferentes teorías de desarrollo y los modelos de cambio que orientan las estrategias de los países, no representan necesariamente un obstáculo a la cooperación Sur-Sur, sino que deben ser vistas como una oportunidad, y el espacio idóneo para que ellas puedan conjugarse, conciliarse en sus aspectos pertinentes y eventualmente validarse. En otras palabras, nosotros sostenemos aquí que los fallos de la integración estriban en la fragilidad normativa de los principios de para qué cooperamos.

**Palabras clave:** Cooperación sur-sur, ética del desarrollo, desarrollo abierto, sustentabilidad social.

**Recomendación para citar:**

Gutiérrez, R. (2016) Cooperación Sur-Sur y sustentabilidad social del desarrollo abierto. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 71-94. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

## INTRODUCCIÓN

La Cooperación Sur-Sur (CSS) es una práctica de las relaciones internacionales (RR.II.) que está teniendo particular énfasis y expresión en América Latina. Especialmente desde el periodo que se inaugura con el retorno de los regímenes democráticos de fines del siglo pasado. En dicho periodo la emergencia de nuevas formas de poder político también han tenido una influencia en el aumento y modalidades que viene adoptando la CSS en la región. Si bien la CSS no es una invención latinoamericana,<sup>1</sup> sin duda ha alcanzado en éste continente algunas de sus manifestaciones más interesantes.

En el contexto de la desigualdad global, Latinoamérica es un conjunto de países que todavía no acaban de definir sus “estilos” (Aníbal Pinto, 1976,1984) ni consolidar sus estrategias de “desarrollo”<sup>2</sup> económico y social, y la mayoría de los países todavía cuenta con una institucionalidad política atravesada por importantes procesos de ajuste (modificación del sistema electoral, descentralización político-administrativa y regionalización, revisión del régimen presidencialista, dilemas de nueva constituyente, legislación de transparencia y justicia transicional, etcétera). En este contexto de persistente heterogeneidad de la vida social y política latinoamericana la CSS lleva también el mismo sello, y presenta una amplia variedad de prioridades temáticas de cooperación, intensidades, intermitencias y modalidades preferentes. La propia CSS refleja relaciones todavía desiguales entre sus participantes, y no pocos reflejos de los usos y procedimientos de las modalidades “clásicas”.

Desde una mirada complementaria, a los países del Sur, en particular en América Latina, no nos ha ido “todo lo bien que quisiéramos” en nuestros procesos de integración. Se han acuñado múltiples y atendibles razones de por qué ello ha sido así hasta ahora. Asimismo, se observa en la región un claro desbalance entre prioridades económicas de la integración, y, dimensiones políticas, sociales y culturales de la misma, al tiempo que coexisten dificultosamente esquemas de integración con muy discimiles estadios de “desarrollo”. La relación entre integración y cooperación se suele dar por supuesta, sin embargo, la más clara evidencia de que no se distingue y conoce -o reconoce en la práctica política- el modo de operar de estos “mecanismos sociales”, es que suele

---

1/ Ya en 1954, Tailandia realiza las primeras acciones de cooperación internacional asimilables al concepto de CSS con Corea, India, Singapur y otros países de Asia.

2/ El concepto “desarrollo” aparece en lo sucesivo entre comillas para denotar su polisemia teórica.

emplearse ambos términos indistintamente y de modo intercambiable.<sup>3</sup> La proposición atingente que sostenemos al respecto aquí, en términos de supuesto expuesto, es que la cooperación es un antecedente de la integración, e incorpora un cierto poder causal que puede bajo condiciones e intenciones apropiadas desencadenar en un proceso de integración. Expresado en términos de normatividad empírica ello significaría que: *en tanto mayor es la incidencia y recurrencia de cooperación mayor será la probabilidad de integración*. Hasta aquí nuestro desliz para-empírico, el cual tiene el sólo propósito de ordenar nuestro planteamiento y afirmar lo siguiente: Nosotros sostenemos aquí que la causal de fondo que obstaculiza la integración es la disparidad y escasa convergencia entre las diferentes teorías de desarrollo que orientan las políticas de los países, y, el espacio idóneo para que ellas puedan transparentarse, conjugarse, y eventualmente conciliarse en sus aspectos más relevantes, es precisamente la cooperación Sur-Sur. En otras palabras, afirmamos que los fallos de la integración estriban en la *insuficiencia normativa de para qué cooperamos*; entre países de equivalente o similar nivel de “desarrollo” relativo. Ello sobre la base de teorías de desarrollo que busquen complementariedad y potenciamiento de sus respectivas particularidades. Aseveramos asimismo que los ingentes y meritorios esfuerzos de integración se han anticipado al requerimiento previo de profundizar la cooperación bilateral y multilateral entre los países del Sur. La cooperación Sur-Sur debe ser una fuente de apresto y rediseño normativo y operacional para la integración. Esto es, deberíamos practicar una cooperación en clave de integración. En otros términos, la CSS puede considerarse como el puente de plata entre las estrategias factibles y constructivas de “apertura al mundo” y aquellas de integración regional.

Por su parte, y como es de amplio conocimiento, los impactos de los procesos globalizadores y las crisis recurrentes del capitalismo global han impuesto una celeridad al cambio en las condiciones y flujos de la cooperación internacional tradicional (“¿por qué cooperar?”), y ha conducido justificadamente a los gobiernos de los países del Sur a ocuparse preferentemente de los aspectos pragmáticos de la Cooperación Sur-Sur. También con sobradas razones, les persigue la preocupación sobre la disponibilidad de los medios técnicos, materiales y financieros de su realización (“¿cómo cooperar?”). De mantenerse el periplo actual de la CSS, se enfrentará el serio riesgo de transitar de la leyenda épica que sobre las potencialidades de la CSS se ha ido construyendo estos años, hacia el mito de su anunciación frustrada.

---

3/ Quizá dado que “procesos de integración” siempre conllevan “subprocesos de cooperación”, en cambio “procesos de cooperación” no obligan a la integración no obstante, estos tienden a su preparación o apresto.

La CSS es un instrumento de la *acción pública internacional* en la que se expresa con intensidad la *voluntad de querer*, al buscar satisfacer carencias y resolver problemas compartidos mediante el esfuerzo conjunto. A su vez, desde allí la cooperación Sur-Sur define su particular ámbito moral de la acción.<sup>4</sup> Los alcances y características de la acción pública internacional delimitan la composición de motivaciones de la CSS que pueden desplegarse en el amplio abanico que va desde los *intereses propios* hasta el *desarrollo solidario internacional*. Entretanto desde la práctica de la CSS, sobre la base de “aprender haciendo” y bajo el impulso frecuentemente coyuntural de múltiples motivaciones políticas que no es dable analizar aquí, la CSS ha pospuesto por demasiado tiempo la comprensión del sentido *transsocial*<sup>5</sup> humano y de la *ética de una buena cooperación Sur-Sur*, así como de su arreglo institucional justo (“¿para qué cooperar?”). Tal como en su momento Denis Goulet planteó que: ““el desarrollo ha de ser redefinido, aclarado y lanzado a la arena del debate moral” (Goulet, 1965/1999) nosotros aquí le parafraseamos, señalando que la cooperación Sur-Sur ha de ser expuesta al debate moral para su redefinición y realización efectiva. En concordancia con ello, la pregunta que queremos dejar planteada aquí, y sobre la cual esbozamos algunos principios de respuesta, apuntan a dilucidar:

### **¿CUÁL ES LA MEJOR COOPERACIÓN SUR-SUR, AQUELLA QUE CONTRIBUIRÍA CON MAYOR EFECTIVIDAD A LA VIDA BUENA, LIBERTAD Y AUTONOMÍA DE LAS PERSONAS?<sup>6</sup>**

Observamos ante todo que la distinción de las vías que abren las diferentes teorías de desarrollo y modelos de cambio que orientan las estrategias de los países, no representan necesariamente un obstáculo a la cooperación Sur-Sur, sino que deben ser vistas

---

4/ Vale aquí recordar a Giovanni Sartori (2000:93) cuando señalaba: “La esfera práctica es la esfera del hacer y por ello del querer.”

5/ Con este concepto nos referimos a la “transición mundial de las relaciones sociales”, tema que hemos expuesto en “Estudios de paz, conflictos y relaciones sociales globalizadas: perspectivas para América Latina y el Caribe.” En Gutiérrez P., Ramón-Antonio (Editor). (2008). Diálogos sobre paz y conflicto en América Latina. Ediciones de la Universidad para la Paz, San José/Santiago de Chile. Una idea similar y perfectamente compatible está en Sassen, Saskia. (2007). Una sociología de la globalización. Katz editores, Buenos Aires.

6/ Para nosotros una Teoría Normativa de la CSS consistiría en la investigación, descubrimiento y enunciación de unos principios morales aplicables a los procesos de cooperación entre sociedades que se reconocen entre sí como deontológicamente equivalentes.

como una oportunidad, y la CSS aparece como el espacio idóneo para que ellas puedan conjugarse, conciliarse en sus aspectos pertinentes y eventualmente validarse.

Afirmamos a modo de conclusión que la cooperación Sur-Sur debe enfocarse en los esfuerzos para realizar tres principios normativos básicos o fundamentales, que son coextensivos y simultáneos en su intencionalidad y en su operar: *1º habilitar en los países participantes de la CSS procesos de desarrollo abierto; 2º expandir la sustentabilidad social en los países participantes, y 3º transparentar la acción pública internacional de la CSS.* Dichas iniciativas y acciones involucran una reversión de las prioridades a favor de un mejor balance de los aspectos extra-económicos; sin que ello implique desplazar su importancia crucial para la convergencia y complementariedad de las estructuras de producción y comercio de los países. Sugerimos entonces, un Plan de Acción para promover la relevancia e incidencia de los principios señalados precedentemente.

El supuesto que subyace a nuestros planteamientos, a buen recaudo de la obviedad y la ingenuidad, considera que todas las iniciativas y acciones de la CSS están dirigidas a lograr un mayor o mejor “desarrollo” y “calidad de vida” de los miembros de sus respectivas sociedades; cualesquiera sean las definiciones que se den a dichos conceptos. Es decir, partimos de la idea de que lo que impulsa la CSS es la búsqueda del bien público internacional, en efecto busca ella misma convertirse en un bien público internacional, y, así también ser fuente del bien público y privado, individual y asociativo de los miembros de sus respectivas sociedades. A nuestro modo de comprender, el sentido compartido de la CSS se define tras la búsqueda de un bien común.

## COOPERACIÓN: UNA NOTA PREVIA PERTINENTE

La cooperación humana no es un fenómeno espontáneo, Surge del reconocimiento de una situación que condiciona y obstaculiza el logro de objetivos particulares -de personas, grupos, sociedades o Estados-, y en donde la mejor posibilidad de solución se visualiza como el resultado de una acción conjunta de esfuerzos compartidos. Desde éste punto de vista, cooperar es un operar conjunto tras una ganancia mutua. En consecuencia, la cooperación tiene como antecedente necesario el requisito previo de capacidades comparables, aunque no necesariamente equivalentes, de los agentes o actores. Las capacidades se ponen a disposición mediante un *juego de cooperación* que establece la dosis de esfuerzos, recursos y medios que empleará cada uno de ellos. Con el despliegue de capacidades se busca el logro conjunto de unos resultados esperados, los mejores previstos como solución frente a la interpelación desafiante de un problema que no puede ser resuelto desde las limitaciones propias. La "reciprocidad" (Axelrod, 1986) de la cooperación, Surge en el marco del escenario situacional de un juego más amplio, sujeto a una evolución condicionada, y donde: "El juego es competencia, lucha, conflicto y cooperación dentro de un juego y entre todos ellos. Cada jugador está situado en relación con los otros jugadores. Vive la realidad del juego como una *situación particular*. Toma posición sobre el juego, y esa posición define las relaciones con los otros actores del juego social." (Carlos Matus, 2007:340).

El *juego de cooperación* modula también la valoración de los resultados en cuyo empeño se comprometen los participantes. Esto hace que incorpore el conflicto de valores a partir de determinados criterios de validación de la reciprocidad conforme a fines. Atención preferente requieren aquí las diferencias culturales de los actores de la cooperación, ya que la heterogeneidad cultural puede eventualmente constituirse en uno de sus obstáculos.<sup>7</sup> Así por ejemplo, la legitimación cultural de la democracia indirecta suele ser un requisito de la activación del proceso de cooperación; puesto que ésta se llevará a cabo por algunos y no todos los miembros de un grupo, sociedad o Estado. La interrogante sustantiva aquí será: ¿Qué preferencias se terminarán negociando para formalizar el proceso de cooperación que se realizará? La cooperación establece de éste modo un sistema procedural de interacción e interdependencia relativa y sinérgica. Habida cuen-

---

7/ Véase al respecto de Chu, Ke-young. (2004). Group-Oriented Values, Rules and Cooperation. Research Paper N° 2004/66. WIDER-UNU. Tokyo. También de Bowles, S. y H. Gintis. (2003). The evolution of cooperation in Heterogeneous Populations. SFI Working Papers N° 03-05-031. Santa Fe Institute. Santa Fe.

ta de lo señalado, la cooperación puede Surgir aún en un contexto en el cual la propia cooperación no exista como antecedente, y, más aún, ella puede manifestarse en situaciones de conflicto abierto, armado y violento. Se puede y es frecuente cooperar para la guerra. En efecto, "...la cooperación puede iniciarse incluso en un mundo que tenga por norma la defección incondicional." (R. Axelrod, 1986:31). En otras palabras, la cooperación también puede eventualmente Surgir del conflicto.<sup>8</sup> Sin embargo, aunque la cooperación suele estar orientada mayormente por un *cálculo racional*, incluye siempre un combinado de componentes valórico (creencias) y emocional. Es decir la decisión de cooperar no recurre siempre ni necesariamente a una elección racional utilitarista, sino más bien hace ejercicio de una *elección racional cognitiva y orientada situacionalmente*. No obstante, todo ello no garantiza que el juego de la cooperación tenga un resultado conforme a valores o principios universales compartidos o moralmente aceptables. Por ello la sola observancia de cooperar no siempre nos autoriza a prever el bien de las acciones, y sus consecuencias respecto de terceros no involucrados directamente en el proceso. Si por una parte la *racionalidad cognitiva* garantiza la cooperación, por la otra, la cooperación no garantiza por sí misma un resultado moral. De todo esto Surge el problema de la calidad de la cooperación en función de su sentido, y, de sus propósitos valorados y validados.

## INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN ENTRE EQUIVALENTES

Hay dos procesos relacionados que se desencadenan cuando se pone en marcha toda iniciativa de CSS. En primer lugar hay un proceso institucional que despliega sus reglas regulativas. En ausencia de éstas, simplemente no es posible cooperar. Sólo hay cooperación entre equivalentes bajo un marco institucional que habilita un tipo de relacionamiento democrático y dialógico de los actores interesados, que marcan la eticidad de la relación. En éste escenario institucional se puede abrir entonces el proceso de negociación de los modelos de cambio social que proponen los actores, y cada uno de los cuales adopta una lógica de cambio. En ésta lógica de cambio del modelo propuesto se definen las secuencias, temporalidades, intensidades y dirección del cambio buscado. Desde luego, todo modelo de cambio se encuentra sustentado, de forma explícita o

---

8/ De hecho esta es una de las modalidades de la transformación de conflictos, la cual puede ser considerada moralmente perversa cuando se trata de cooperar para aniquilar a un tercero definido como adversario.

implícita, sobre una *teoría del desarrollo y del cambio social*. Una *teoría del cambio emplea la evidencia cognitiva disponible para argumentar, razonablemente, respecto de los mecanismos sociales e institucionales que originan y reproducen el cambio (modelos de cambio) hacia el fin de “desarrollo” buscado*. Por tanto, de las diferencias entre los modelos de cambio provienen los conflictos presentes en todo procesos de cooperación, y que la negociación política está llamada a resolver. No constituye un requisito la simetría de fines de “desarrollo” buscados por los diferentes socios de la cooperación, pero sí lo es su complementariedad estratégica. Es decir, dos visiones de sociedad, o “proyecto país”, relativamente diferentes, pueden buscar fines de “desarrollo” complementarios y supra-ordenados, y cuyo logro puede depender y ser consecuencia del trabajo co-operativo. Asimismo, de la poca atención a las diferencias habidas entre los modelos de cambio, y los grados de complementariedad de los fines de “desarrollo”, se deriva también la mayor parte de los desaciertos de la CSS, y sobre todo su falta de apropiación al fin de “desarrollo”. En consecuencia, en cada iniciativa de CSS no se negocian aspectos técnicos sino que modelos de cambio para acceder a fines de “desarrollo” compatibles y complementarios. En éste momento se regula también el nivel de inclinación de la relación, su grado de verticalidad u horizontalidad, durante el proceso de cooperación. De aquí que el test de solvencia (búsqueda de pertinencia, apropiación de medios, formación de capacidades habilitantes y autónomas) de toda acción de CSS, esté basado en el reconocimiento mutuo de que se está negociando un fin complementario de “desarrollo”; es decir de un propósito simultáneo al que aspiran los actores asociados. Si en cambio, existe un enfoque exclusivo sobre los aspectos técnicos, o en una concepción restringidas de capacidades como “capacitación” o aún prestación técnica, reduciéndose con ello la comunicación política a dimensiones instrumentales casuísticas, entonces lo más probables es que estemos tratando con iniciativas de cooperación sesgadas y de poco aliento. Esto lleva a pensar que la efectividad de la CSS depende de acciones estratégicas de largo aliento. Solamente un proceso de negociación que apunte a definir la *convergencia de las teorías de desarrollo bajo un marco de apertura hacia un fin de mutua expansión de la sustentabilidad social* puede interpretarse como adecuadamente recíproco y balanceado; independientemente de la intensidad diferencial que los impactos sociales positivos tengan en los beneficiarios de cada una de las sociedades cooperantes. De ésta forma se resuelven también dilemas tales como ¿Bajo qué lógica cooperar? O, ¿La cooperación debería ser una expresión manifiesta de los mejores modos de compatibilizar democracia y mercado?

Con todo entonces, bien cabe a modo de constancia dejar apuntada aquí la preguntarse: ¿Se requiere de una fórmula particular de articulación del poder político para hacer efectiva la CSS? Por ejemplo, ¿una república democrática capaz de establecer un equilibrio de poderes, entre el acento en el pueblo que hace la democracia, y el acento en

lo institucional que hace la república?,<sup>9</sup> o ¿se requiere de una ciudadanía virtuosa para favorecer políticamente la CSS? No obstante, del análisis de la trayectoria de la CSS en sus diferentes momentos institucionales, atendiendo a las distintas configuraciones del poder político, debería ser posible reconocer si los Estados y sus gobiernos tienen la facultad institucional y el poder político suficiente como para implementar efectivamente una política de CSS. Y, adicionalmente, debería ser posible establecer en dicho contexto -de la trayectoria de la CSS en sus diferentes momentos institucionales-, cuáles nuevas formas de poder político actúan como fuerzas favorables y cuales como desfavorables a la CSS.

## LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

Es dable recordar que la cooperación internacional (CI) ha sido siempre una modalidad de las relaciones internacionales entre los países latinoamericanos. Aún con desigual intensidad, continuidad y explicitud, la CI ha estado presente desde los primeros albores de las respectivas independencias. Quizá precisamente las independencias mismas concitaron las más relevantes manifestaciones de cooperación política, económica y militar. Esta cooperación inaugural entre las élites ilustradas, los grupos criollos y pueblos originarios independentistas -procedente de los diferentes Estados emergentes- fue en parte importante la impulsora y, posterior artífice de las repúblicas nacientes. Así también, y casi a finales del siglo XX, los nuevos movimientos sociales cooperaron en el plano internacional para el restablecimiento del Estado de Derecho, la libertad y la democracia en aquellos países sojuzgados por dictaduras militares. Estos procesos históricos han contribuido a tejer un rico entramado de experiencias y vínculos, mismo que señala fundamentos válidos para promover nuevas formas de *cooperación para el desarrollo* entre sociedades y gobiernos de Latinoamérica.

Cabe también observar a partir de nuestra historia internacional moderna, que la cooperación siempre resultó más fructífera cuando ella se centró en los aspectos políticos antes que en propósitos preferentemente sectoriales. Por su parte, la cooperación

---

9/ Para un análisis detallado de las relaciones entre democracia y poder político en América Latina, desde una perspectiva republicana, véase de Garcé Adolfo y Gutiérrez P., Ramón-Antonio. (2009). *El Giro Republicano. Bases conceptuales del déficit democrático en América Latina*. Editorial Trilce. Montevideo.

técnica y económica han cosechado mayores éxitos cuando ha contado con la adecuada guía política. Así entonces, en los últimos años del presente siglo, asistimos a claras expresiones de que los países latinoamericanos reconocen dicha constatación, y que se replantean en los hechos una recuperación del énfasis político de la cooperación e integración internacional latinoamericana, y particularmente de aquella que se expresa en el plano Sur - Sur.<sup>10</sup>

Las respuestas institucionales de la CSS de los distintos países de América Latina obedecen también a diferentes trayectorias de su situaciones políticas internas y externas, de su posición relativa en el sistema internacional, y en éste sentido los cambios en sus contextos y posiciones a su vez afectan las políticas, acciones e institucionalización de la CSS, manteniéndolas en un estadio de sincronidad, reactividad y latencia perdurables. Las últimas reuniones de una CELACS todavía “en marcha blanca” no parecen arrojar luces muy claras respecto de la posibilidad de institucionalizar un sistema regional de CSS. A pesar de sus buenas intenciones de cooperación, explícitamente declaradas, la CELACS se ha visto sobrepasada por la coyuntura política, la cual ha ocupado un lugar preferente de sus atenciones. Desde un punto de vista político y operacional todavía persisten en América Latina los desafíos que han sido señalados en cuanto a: “1) Establecer mecanismos de participación más efectivos en la definición, ejecución y evaluación de los programas de cooperación. 2) Concordar mecanismos más expeditos de cooperación. 3) Formalizar mecanismos de coordinación para hacer más eficiente la cooperación. 4) Establecer con claridad si la cooperación se refiere sólo a lo regional o también incluye lo binacional. 5) Formas de trabajo que posibiliten establecer una agenda y cómo la cooperación se liga a las agendas nacionales de desarrollo. 6) Establecer los marcos en los que se abrirá la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). 7) Construir formas de rendición de cuentas, como parte de los Acuerdos de Asociación.” (Francisco Rojas, 2009:57).

Así también, los países latinoamericanos han experimentado modificaciones importantes en la distribución del poder político, y nuevas formas de poder político se han institucionalizado, conformando con ello un escenario ideológicamente heterogéneo para la cooperación internacional. Estos procesos coinciden con que parte de los países de la región adoptan un cierto distanciamiento en sus relaciones con los Estados Unidos. Un factor determinante, y que todavía prevalece en términos funcionales en

---

10/ Más aún, desde el proceso de institucionalización de la UNASUR hacia la promitente CELAC. Por su parte, esto ha llevado a algunos autores a caracterizar estos acuerdos como “...la construcción de bloques de resistencia”. Véase Rojas, Altmann, Beirute (2012).

Latinoamérica, es la adopción del Consenso de Washington como medida rasa de la política fiscal, vinculada a la sujeción doctrinaria a una política económica y comercial de corte neoliberal. Esto ha llevado en América Latina a la formación de bloques en los cuales las teorías de desarrollo y sus modelos de cambio para acceder al “desarrollo” no resultan del todo compatibles. En estas condiciones, la cooperación internacional de tipo horizontal bilateral, y con mayor razón aún la CSS encuentran serios obstáculos para iniciar un proceso de negociación de sus fines de “desarrollo”.

Un último aspecto atinente a esta sección, sobre todo por su fuerte referencia a valores y a una eticidad del proceder de la política internacional, tiene que ver con el hecho cierto de que la búsqueda exclusiva o principal del “interés nacional” no siempre conlleva a una ganancia para el país que la persigue, y eventualmente suele convertirse en una desventaja en el mediano y largo plazo. A este respecto tienen sentido las tesis del “nacionalismo latinoamericano”<sup>11</sup> y del anti-nacionalismo en la cultura.<sup>12</sup> También Martha Nussbaum se pronunció al respecto en el siguiente tenor: “Las culturas reales contienen pluralidad y conflicto, tradición y subversión. Toman las cosas buenas de donde las encuentran; ninguna está demasiado preocupada por la pureza”, y enseguida agrega: “Las culturas no son piezas de museo que hayan de preservarse a cualquier precio.” (Nussbaum, 2000:43).

## TEORÍAS DEL “DESARROLLO” Y MODELOS DE CAMBIO

Haciendo referencia a las dificultades y discimilitud de resultados obtenidos en América Latina, Marshall Wolfe (1981) hablaba del “desarrollo esquivo”. Desde entonces han transcurrido treinta y cuatro años y el “desarrollo”, en cualquiera de sus definiciones, sigue siendo en gran medida esquivo para la mayoría de la población de los países del Sur y de América Latina. Ni las estrategias ni las políticas derivadas de aquellas, han conducido a un sostenido mejoramiento de las condiciones de vida de la población. A decir verdad, nos hemos enfrentado a una amplia gama de distractores del camino, que

11/ Junto a otros, tan caro a Felipe Herrera Lane. Véase su obra homónima (1968). Nacionalismo Latinoamericano. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

12/ Así por ejemplo Mario Vargas Llosa decía: “El nacionalismo es una aberración, es la cultura de los incultos. Trae estancamiento porque ninguna cultura se ha hecho sola y la originalidad no está reñida con la influencia.” Véase “El elefante y la cultura” en Estudios Públicos N° 13. pp. 1 a 9.

van desde crisis político institucionales, dictaduras, conflictos internacionales, guerrillas y guerras diversas hasta compulsivas corrientes de pensamiento y prácticas económicas, que en contexto de globalizaciones crecientes han incrementado sistemáticamente la concentración de la riqueza, las desigualdades y recreado las pobrezas. No ha sido menor el rol que en ello han tenido los populismos, los nacionalismos, y, no pocos, simplemente “malos gobiernos” con reconocible incapacidad tecnico-política del arte de gobernar. De tal suerte en muchos casos nos encontramos actualmente en un estadio que en gran medida obliga a administrar el día a día mediante “políticas de control de daño”. Por su parte, como señalámos más arriba, las globalizaciones con sus diversas fuentes de impacto y fuerza coactiva no nos facilitan las cosas, y los procesos de cooperación e integración se ven seriamente constreñidos cuando no redireccionados por dichas fuerzas. En éste contexto el “desarrollo” sigue siendo esquivo, y en no menor medida también ello se debe a que tenemos concepciones, conceptos, visiones y procedimientos estrategicos diferentes sobre que es ese “desarrollo” y como podemos alcanzarlo. En otras palabras, diferentes países contamos entre sí y en momentos diferentes del tiempo, con distintas teorías de desarrollo y modelos de cambio social que esperamos en la esperanza nos conducirían hacia nuestras aspiraciones de sociedad. Entonces, ¿cómo podemos avanzar hacia el “desarrollo”? Las tesis autarquistas, las teorías arrogantes de “desarrollo” en un solo país, y los pragmatismos más diversos no sólo han mostrado ampliamente su fracaso, sino que simplemente son del todo impracticables en un mundo asimétrico, en el cual nos encontramos sin embargo cada día más cercanos unos a otros, desafortunadamente sobre todo, por compartir más problemas que soluciones.

Respecto de los “pragmatismos” en materia de desarrollo, recordemos que llegó a ser célebre la conclusión de Denis Goulet en cuanto a que: “Hay dos niveles en los que se puede plantear la cuestión, “desarrollo, ¿para qué?”: el nivel de sentido último y el de las decisiones prácticas. En el último nivel es una ilusión esperar el consenso. Sin embargo, no tiene por qué paralizarse la acción, ya que es posible el acuerdo en el nivel pragmático.” (Goulet, 1965/1999:6). Esta perspectiva, que desde entonces nos ha venido pareciendo razonable ya que opta por un camino de realizaciones, simultáneamente también lo hace por posponer la discusión y análisis sobre las teorías del desarrollo; las cuales bien pueden correr en paralelo o estar directamente en tensión, cuando no llegar a ser directamente contradictorias. ¿Por qué entonces a pesar de los denodados esfuerzos pragmáticos, que suponemos siempre sinceros, los países del Sur no parecen avanzar progresivamente<sup>13</sup> en su “desarrollo”? Una fuente de razones ha de buscarse en

---

13/ Lo progresivo dice relación con una aspiración ética de alcanzar un bien o un fin que es bueno; por ello es aquí relevante tener en cuenta esta distinción conceptual. Santiago de Chile.

que parecen haber surtido escaso efecto las críticas a las concepciones economicistas clásicas, lineales y por etapas del desarrollo,<sup>14</sup> como emulación de lo que ha alcanzado el “primer mundo”, economicismo en el cual coincidían el ultra liberalismo clásico y el marxismo de la determinación económica de última instancia. Asimismo, el desempeño económico como crecimiento es una categoría que venía representando cierta incomodidad para la propia economía del “desarrollo”,<sup>15</sup> ésto posibilitó el reconocimiento de que tanto el crecimiento como el “desarrollo” representaban categorías diferenciadas de fenómenos relacionados. Ello nos permite concluir que desde el punto de vista de la vinculación disciplinaria y empírica,<sup>16</sup> la economía política del “desarrollo” y la geografía económica de los territorios, en un mundo de relaciones internacionales globalizadas, resulta ser un requisito no solamente para la comprensión del “desarrollo” sino para la definición de políticas y prácticas de la CSS.

Paulatinamente entonces, y sin pretender reiterar una exposición de las teorías del desarrollo de suyo ampliamente difundidas, la teorización sobre el “desarrollo”, al menos en la academia, en los OIs vinculados a NN.UU., y en cierto discurso político, ha transitado desde un concepto que hace equivalente “desarrollo” a crecimiento económico hacia el concepto de “desarrollo” humano,<sup>17</sup> asociado al enfoque de las capacidades.<sup>18</sup> De hecho parte importante de las definiciones de la CSS adoptan dicho enfoque como antecedente conceptual y principal propósito. Aunque en América Latina todavía se

---

14/ Críticas que vienen desde todos los sectores e iluminada en 1977 por la entonces célebre pero ya olvidada convención de notables convocada por Candido Méndez en el palaggio del Duque de San Clemente en Figline-Valdarno. Véase la memoria en Attali, J.; et als. (1979) El Mito del Desarrollo. Editorial Kairós, Barcelona.

15/ Véase Nordhaus, W y Tobin, J. (1973). “Is Growth Obsolete?” en *The Measurement of Economic and Social Performance*. National Bureau of Economic Research. s/p.

16/ Esto ha sido destacado oportunamente por Paul Krugman. (1998). En *The Role of Geography in Development*. Documento presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del “desarrollo”. Washington.

17/ Mahbub ul HAq. (1976). *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*. Columbia University Press. Nueva York. Amartya Sen. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press.

18/ Véase: Amartya Sen y Martha Nussbaum. (comps.). (1996). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica. México. Sabina Alkire. (2006). *Development. A misconceived theory can kill*. OPHI Working Paper N° 11. Oxford University. Gustavo Pereira. (2007). *¿Condenados a la desigualdad extrema? Un programa de justicia distributiva para conjurar un destino de morlocks y eloi*. Centro de Estudios Vicente Lombardo Toledano. México.

está lejos de verdaderas “políticas de desarrollo humano”, hay nominales esfuerzos importantes.<sup>19</sup> Estos avances a su vez constituyen antecedentes valiosos de la CSS.

Una fuente actual de razones de la persistencia del camino inconcluso al “desarrollo”, proviene de que las recomendaciones de las nuevas teorías adjetivadas del “desarrollo”,<sup>20</sup> parecen haber quedado en el discurso de bienvenida. En la práctica los resultados e impactos de las políticas y decisiones del gobierno siguen siendo evaluadas (¡cuando se evalúa!), casi exclusivamente en términos de rendimiento económico y eficiencia (entre el costo/beneficio y el costo/efectividad), y teniendo como referente los precios de mercado. Hay que mencionar aquí, y denunciar con energía, la creencia de que se trataría de una inferencia válida el error lógico (y por cierto también metodológico) de que la eficiencia en cuanto antecedente-, conlleva o implica suficientemente a la eficacia en tanto consecuente. En efecto, la eficacia requiere de la eficiencia pero no es ésta por sí sola suficiente para producirla y hacerla socialmente sustentable; sobre todo dada la relativa escasez objetiva de medios y oportunidades, impuesta por la disponibilidad natural o de la redistribución social.<sup>21</sup>

El impacto social, cultural y político del desarrollo sigue siendo considerado un complemento ambiguo cuando no incómodo.<sup>22</sup> Hay una sobrada razón para esto, y es que estamos inmersos en un capitalismo global donde sigue abrumadoramente prevaleciendo, como bien decía en tono de advertencia Karl Polanyi, una “obsoleta mentalidad de mercado” en una “sociedad de mercado”, que “...escinde la esencial unidad humana: en el hombre “real”, inclinado a los valores materiales, y en su parte “ideal”, algo mejor. Paraliza nuestra imaginación social reforzando más o menos inconscientemente el prejuicio del determinismo económico.” (Polanyi, 1947/1980:8). A todo lo anterior, hay que agregar lo que a nuestro juicio es la idea equívoca fundamental, a saber que

19/ Así por ejemplo los planes nacionales de “desarrollo” en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México.

20/ “Desarrollo a escala humana” (Informe Dag Hammarskhold, 1975); “desarrollo Integral”; “desarrollo sustentable” (PNUMA); “desarrollo con Identidad”, “desarrollo Endógeno”, “Eco-desarrollo”(Ignacy Sachs), etcétera.

21/ En lo cual debe prestarse especial atención a la “creación de escasez” que es consecuencia de la manipulación de los mercados. Véase a este respecto: Anisi, David. (1995). Creadores de escasez. Del bienestar al miedo. Alianza editorial, Madrid.

22/ Recordemos por lo demás aquí la porfiada insistencia de Felipe Herrera Lane sobre el “Trasfondo cultural” como “La dimensión olvidada” de la integración. Véase: Herrera L, Felipe. (1986). América Latina: Desarrollo e Integración. Editorial Emisión, Santiago de Chile.

el desarrollo sería un proceso que nos lleva a algún lugar, en circunstancias que la evidencia empírica es contundente a favor del hecho de que todo proceso de desarrollo es de carácter accidentado y frecuentemente recursivo, y, está inmerso en la dinámica relativamente caótica de cada sociedad y su decurso en las trayectorias de interrelación con otras sociedades y la naturaleza (Gutiérrez, 2011). Este fenómeno, que lo es por ser evidente, tiene sus causas profundas y eficientes en un nivel de mecanismos sociales no observables,<sup>23</sup> y se realiza con mayor complejidad en el contexto de las globalizaciones. A esto también quería referirse Celso Furtado visionariamente cuando nos enseñaba: "...la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas." (Furtado, 1982:37. El subrayado es nuestro). Posteriormente esta idea ha sido ampliamente secundada, sobre todo desde la academia. El corolario que se desprende de ello para la CSS es que si apuntamos al "desarrollo", cualesquiera sea su definición, hemos de atender prioritariamente a los factores socioculturales y políticos de su realización, y aceptar el hecho de que el "desarrollo" no nos lleva a lugar alguno sino que nos permite comparar par métricamente nuestra situación.

## PRIMER PRINCIPIO: **HABILITAR EL DESARROLLO ABIERTO**

Para avanzar en el "desarrollo, para progresar en el bien común, necesitamos incorporar a la noción de desarrollo de que dispongamos la idea de "apertura", es decir, el hecho de que estamos ante un proceso multinivel que no es solamente cada vez más complejo sino que está y tiene que estar abierto en su juego y en su final. No hay desarrollo si las posibilidades creativas quedan cerradas en alguna dirección predeterminada. A esto es a lo que nos queremos referir cuando hablamos de desarrollo abierto.

El "desarrollo" -en cualquiera acepción aceptada-, solamente puede progresar en el bien común como consecuencia de relaciones correspondientes de operación conjunta, que es lo que refiere la noción de cooperación-, y, mediante compensaciones equitables de tipo solidario, es decir solamente puede haber "desarrollo" si éste es desarrollo solidario internacional. Ahora bien, la solidaridad no solamente es desde el más fuerte hacia el más débil, la solidaridad no tiene punto de partida, solamente punto de llegada en el encuentro. Y es

el encuentro entre diferentes lo que hace la diferencia, es decir lo que abre el camino hacia la integración creativa, hacia el involucramiento de unos y otros en un proyecto compartido, que puede tener retribuciones diferentes para cada una de las partes, pero que siempre encuentra un modo de recompensar en algún plazo temporal. Esto implica que la cooperación puede surgir de una motivación basada en el interés propio, pero faculta la posibilidad de que transite en el diseño de la acción conjunta y en la praxis de su realización hacia el interés compartido. De hecho ésta intención de coincidir en el interés compartido o puesto en común, debería ser un propósito compulsivo de la CSS puesto que permite afianzar lazos y vehicular la integración desde la comunicación del sentido de bien común.

La cualidad multinivel de la perspectiva del desarrollo abierto, se refiere a tres aspectos consustanciales. En primer término, al hecho de que la participación en la cooperación no sólo refiere al respeto igualitario entre similares, sino también a la posibilidad fáctica de que todos tienen algo que ofrecer como contribución al desarrollo del otro. Entonces, el diseño de la CSS debería incorporar esta posibilidad, y no restringirse a sí misma mediante una distinción a priori (a veces algo prejuiciada) entre “cooperante” (o peor “donante”), y “asistido” (o “receptor de la cooperación”), ya que esta dicotomía rompe la propiedad aglutinante de la relación cooperativa, y nos retrotrae a la ética del “superior” e “inferior”. La CSS debe partir y buscar cumplir siempre el principio operativo y ético de que “todos ganan”.

En segundo término, la CSS es multinivel en cuanto a que el estadio de desarrollo de los países cooperantes es relativo y no resuelto, es decir, el desarrollo dada su recursividad e inserción contextual en la propia sociedad y en la “sociedad global”,<sup>24</sup> en cuanto esta tiene de realidad, es en los hechos un referente paramétrico que puede variar en el tiempo. En otras palabras, países que en la terminología convencional antes eran “receptores” frecuentes de ayuda, pueden, y de hecho así ha sucedido, pasar a ser -sin garantías de continuidad- “donantes” genuinos. Sobretudo pensando en el desarrollo como función del crecimiento económico, está más que claro que el crecimiento no se refleja siempre como una variable ascendente, y, tal como lo señalara en su momento el “Club de Roma”, existen límites naturales a dicho crecimiento pero también, como nos importa señalar a nosotros, ceteris paribus las maniobras de manipulación de los mercados-, existen y deben existir límites sociales al crecimiento. Este factor es por lo demás un buen antídoto ante la arrogancia y aspiración de supremacía, que pudiera ocultarse tras una CSS meramente publicitaria o de posicionamiento internacional.

---

24/ Esta denominación proviene, aunque quizá no con total exclusividad, de Ianni, Octavio. (1998). *La Sociedad Global*. Siglo Veintiuno Editores, México/Madrid.

En tercer término, el carácter multinivel del desarrollo abierto deriva de la necesidad operacional y ética de garantizar la sustentabilidad social mediante el involucramiento y “compromiso” (Cortina, 2011) de todos los agentes del “desarrollo”. Hay aquí un señalamiento de que la CSS debería incorporar como agentes a personas de todos los niveles de la sociedad, y, atado a lo anterior pero distinguible, buscar insistentemente resultados e impactos en todos los niveles de la sociedad. Una buena póliza de garantía para la CSS es que existan impactos sociales verificables en todos los niveles sociales; de una parte para asegurar su contribución efectiva al “desarrollo” con sentido de bien común y, de otra para obtener en el antes y el después la necesaria legitimidad social y ciudadana que requiere para su operar en el asegurar su sustentabilidad social. No hay posibilidades de impulsar procesos efectivos de una buena CSS si no se cuenta con una conocimiento social extendido de su sentido y propósitos, y si no se ha alcanzado una suficiente difusión e incorporación valórica de aquellos sentido y propósitos en las sociedades involucradas.<sup>25</sup> Este solo atributo nos da la idea de lo arduo y extenso del desafío de la CSS, y, si intencionalmente la queremos desde una ética del desarrollo, nos obliga a tomarnosla seriamente en serio.

## SEGUNDO PRINCIPIO: **EXPANDIR LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL**

Ya podemos desprender de lo señalado precedentemente, el relacionamiento necesario y recíproco entre desarrollo abierto y sustentabilidad social. Como se ha expuesto en otro lugar: “Sustentabilidad, en términos generales, es el atributo emergente de la facultad de construir viabilidad del proceso vital en cualquier sistema vivo. Por su parte, y ya que los sistemas sociales humanos incorporan la intencionalidad como propiedad de su ser social, la sustentabilidad es una propiedad dinámica emergente, que solamente puede ser construida conscientemente, en y desde la intencionalidad social, por el Homo Socialis. En efecto, sustentar la viabilidad de un sistema de vida social humano en sus capacidades para ser, trae consigo la idea de bien; es decir, la idea misma de sustentabilidad, es una noción ética del bien buscado por el querer de la voluntad de ser humanos en asociación con otros.” (Gutiérrez, 2012:443).

---

25/ ¿Ha preguntado Usted quienes y cuantas personas saben que es la CSS y cuales su sentido y propósitos?

Al respecto, hace falta reiterar aquí que en contexto de globalizaciones dinámicas y crecientes, de crisis recurrentes y polimórficas y de sostenido cambio ambiental adverso, la solidaridad internacional y transsocial ha devenido en una exigencia imperiosa de la sustentabilidad social. La posibilidad de que las sociedades humanas puedan alcanzar un estadio de balance relativo de su viabilidad histórica, en términos de intensidad de su asociación interna y externa, de justicia distributiva en un marco de justicia global, y de autonomía de sus miembros, se ve actualmente enfrentada a los mayores desafíos de la historia de nuestra especie. Ante este imperativo, las sociedades se distribuyen desigualmente en cuanto a sus capacidades y oportunidades de lograr su propia sustentabilidad social, y el reto es todavía mayor para las sociedades del Sur. De aquí proviene la relevancia contemporánea de la CSS; de su reorientación hacia la habilitación de los mecanismos sociales que permitan el desarrollo abierto y el balance de sustentabilidad social, que cada una de ellas requiere por separado y en sus vinculaciones.

Hoy por hoy, las denodadas voces a favor de la independencia de los países resultan ser un eco disonante con la realidad del mundo y las posibilidades de seguir siendo como especie y como sociedades humanas. ¿En qué sentido podemos ser independientes en un mundo cada vez más vinculado, no sólo por las mejores comunicaciones y el transporte, sino por las crisis sociopolíticas, los problemas transsociales como el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción y las migraciones, y, por añadidura el ineludible y todavía irresoluble cambio ambiental global y sus impactos sobre la vida en general y las sociedades humanas en particular? El “desarrollo” de un solo país, solamente se ha logrado como relacionamiento dominante dependiente de unos países periféricos. En efecto, de esa modalidad de relacionamiento desigual sigue dependiendo la sostenibilidad de su mayor “desarrollo” relativo. Sí, leyó Ud. bien, antes y con mayor razón ahora, los dominadores también dependen de sus dominados; de hecho es la única correspondencia simétrica en una relación asimétrica que posibilita la ruptura del eslabón perverso. La primaria emancipación del presente sigue siendo como ayer la de reajustar reajustándonos, mediante nuevos arreglos sociales, socialmente sustentables, a la coacción de los medios externos, y, para lograrlo la cooperación bien puede resultar ser la vía regia.

## **TERCER PRINCIPIO: TRANSPARENTAR LA ACCIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL**

El concepto y características de la acción pública internacional reflejan el estadio evolutivo en que se encuentra la CSS de un determinado país o relación de países. Ella refleja como actúa en Estado a través de sus representantes e iniciativas, y que tipo

de relaciones y con cuales agentes se involucra para llevarla a cabo, pero, también nos muestra cuales son las motivaciones e inspiraciones del ideario valórico que promueve la acción. La pregunta pertinente aquí es: ¿Cuál es la composición de la acción pública internacional de los países involucrados en la CSS -en términos de actores participantes y valores de los cuales son portadores?

La composición de la acción pública de la CSS debería decidirse sólo secundariamente por factores económicos, esto es por la descripción cualitativa y cuantitativa de las variables y estructura macroeconómicas dado que, más allá que a “casi” todo puede ponerse precio en una sociedad capitalista, el propio flujo circular de la economía está conformado principalmente por factores extraeconómicos (voluntad del esfuerzo humano, conocimiento, valores y creencias, decisiones normativas). Pero lo anterior, sobre todo puesto que la relativa impredecibilidad y dependencia de los procesos de desarrollo, así como su ya mencionada “falta de garantías”, obligan a una mayor incidencia de otros factores también de carácter extraeconómico (“cultura política”, “cultura económica”, “ética de sociedad”, “dotación y creación de conocimiento”, “creencias y valores familiares”, “instituciones”, etc. ). En su conjunto, la composición de la CSS puede implicar proyectos iniciales relativamente diferenciados, sin embargo es en función de la eficacia normativa que deberían buscar su convergencia en el operar de su eticidad. Aquí la ética del desarrollo viene en nuestro auxilio, y nos aporta principios deseables para los agente del desarrollo,<sup>26</sup> sin embargo dichos principios también nos deberían permitir evaluar y validar los resultados, efectos e impactos de la CSS.

Como señalábamos en la introducción, La CSS es un instrumento de la acción pública internacional en la que se expresa con intensidad la voluntad de querer, al buscar satisfacer carencias y resolver problemas compartidos mediante el esfuerzo conjunto. A su vez, desde allí la cooperación Sur-Sur define su particular ámbito moral de la acción. Los alcances y características de la acción pública internacional delimitan la composición de motivaciones de la CSS que pueden desplegarse en el amplio abanico que va desde los intereses propios hasta el desarrollo solidario internacional.

---

26/ Vgr.: alcanzar bienes internos, marco deontológico, encarnar valores morales en la sociedad, cultivar virtudes, colaboración de distintos agentes sociales, opción por un modelo de desarrollo, instituciones ciudadanas, fundamentar el por que de las elecciones anteriores. Véase Cortina (2011) op. cit.

## “YO COOPERO, TÚ COOPERAS.....NOSOTROS COOPERAMOS”: **CONJUGAR EL VERBO DE LA COOPERACIÓN SUR – SUR**

Hemos propuesto y enunciado en las líneas precedentes tres principios normativos axiales, de intención simultánea y conjunta, y considerados como tales movilizados de la acción pública internacional para la CSS:

- **Habilitar el Desarrollo Abierto**
- **Expandir la Sustentabilidad Social**
- **Transparentar la Acción Pública Internacional**

A partir de estos principios propuestos como ejes ético-normativos de la CSS podrán derivarse otros<sup>27</sup> mediante la investigación y el ejercicio del debate y argumentación necesarios. Estos principios según afirmamos, permitirán imprimir un nuevo impulso a la CSS y sacarla desde el punto interrogante en el cual se encuentra actualmente; evitando con ello preventivamente su muerte prematura bajo el mito de una posibilidad truncada. Peor aún, quizá el escenario más temible de la CSS pudiera ser el de su disolución en la regresión a las modalidades de dependencia abierta de la “Ayuda para el Desarrollo”; accesible allí donde estuviera disponible y bajo las “condiciones” que se nos impusieran. Si bien, como se ha señalado correctamente, “La cooperación Sur- Sur no es una respuesta antidonante...” (Ayala y Pérez, 2009:469. *Cursiva en el original*), ella posibilitará sin duda una certera ampliación de los espacios de libertad en las RR.II. Sur-Sur y Sur-Norte; así como para la definición de los proyectos de sociedad que decidan elegir los ciudadanos Sureños.

El plan de acción para llevar adelante este proceso de reconsiderar los principios ético-normativos de la CSS y ponerlos en su proa es simple, pero requiere de un agente motivador con la fortaleza suficiente para argumentar el debido proceso de la comprensión del sentido de la CSS. Consta de un único paso predefinido por nosotros: abrir la discusión pública en cada sociedad, en cada instancia internacional que reúna a los

---

27/ Así por ejemplo, sería pertinente investigar y enunciar: “principio de balance retributivo”; “principio de pluralidad de la acción pública internacional”; “principio de efectos e impactos esperados compatibles”; “principio de universalismo de necesidades y capacidades” (inspirado en el trabajo de Martha Nussbaum, 2000); etc.

países del Sur, en torno al sentido y propósitos de la CSS con la finalidad de responder asociativamente la pregunta *¿para qué queremos cooperar?*.<sup>28</sup> Cada palabra de este interrogante, como hemos expuesto anteriormente, tiene una connotación de eticidad que solo puede ser comprendida desde la participación asociativa de los involucrados. Para todo ello quizá bien pueda servir el presente breve ensayo, y es el ánimo que nos ha motivado a escribirlo. Los pasos siguientes deberían provenir de igual vertiente, es decir de las declaraciones de intención y sentido de los ciudadanos del Sur. Son los ciudadanos y sus representantes quienes deben en conjunto aprender a conjugar el verbo de la cooperación entre equivalentes. Para ello el reconocimiento del otro diferente, como tantas veces se ha señalado por diversos autores, vuelve a ser un ejercicio clave del proceso.

Contra las fuerzas que pueden destinar la CSS a un espacio mítico, el resultado de los empeños conjuntos tras la definición de su sentido en la actual situación del Sur, debería reflejarse en una transición desde la leyenda épica hacia su realización efectiva. Parfraseando a Leo Strauss, podríamos decir que la cooperación, tal como la política, no es necesariamente lo más elevado, pero es lo primero, porque es lo más urgente. La CSS puede llegar a ser -si así lo enunciamos y manifestamos a través de nuestra voluntad ética de querer, la gran tarea asociativa del siglo XXI.

---

28/ A fin de no vulnerar directamente el texto, indicamos a pie de esta página que este procedimiento puede incluir: un reconocimiento de los hechos y la experiencia, una explicación de los mismos, y un análisis crítico desde la valoración de su eticidad.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AXELROD, Robert. (1986). *La evolución de la cooperación*. Alianza Universidad. Madrid.

AYALA Martínez, Citlali y Jorge A. Pérez (coords.). (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el “desarrollo”: ¿Hacia dónde vamos?* Instituto Mora. México.

CORTINA, Adela. (2011). “Una Propuesta de Ética del Desarrollo”. en *Éthique et économique/Ethics and Economics*, 8 (1), 2011, disponible noviembre 2015 en <http://ethique-economique.net/>.

FURTADO, Celso. (1982). *A nova dependencia*. Paz e Terra, Sao paulo.

GOULET, Denis. (1965/1999). *Ética del Desarrollo*. Guía teórica y práctica. IEPALA/Estela. Barcelona.

GUTIÉRREZ Palacios, Ramón-Antonio. (2011). “El nuevo paradigma de la cooperación internacional para el “desarrollo”, los países de renta media y la sociedad civil.” Ponencia presentada a la VIII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR). Buenos Aires, 12-14 de julio de 2011.

GUTIÉRREZ Palacios, Ramón-Antonio. (2013). *Cooperación Sur-Sur para el desarrollo y Nuevas Formas de Poder Político en América Latina*. Montevideo: Programa Inter-universitario de Estudios Latinoamericanos Realidad Económica, Política y Social.

GUTIÉRREZ Palacios, Ramón-Antonio. (2010). *Estado, Poder Político y Legitimidad Democrática en América Latina*. De los noventas a la crisis político - institucional de Honduras. Montevideo: Programa Inter-universitario de Estudios Latinoamericanos Realidad Económica, Política y Social.

MATUS, Carlos. (2007) *Teoría del Juego Social*. Ediciones de la UNLa, Buenos Aires.

NUSSBAUM, Martha. (2000). “La ética del desarrollo desde el enfoque de las capacidades. En defensa de los valores universales.” En *La Filosofía del Siglo XX: balance y perspectivas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Pp. 37 a 52.

POLANYI, Karl. (1947/1980). "Nuestra obsoleta mentalidad demercado." En Polanyi, Karl. (1980). *Economie primitive, arcaiche e moderne*. Giulio Einaudi Editore, Turin.

PINTO, Aníbal. (1976, 1984). "Notas sobre los estilos de "desarrollo" en América Latina." En *Revista de la CEPAL*. N° 1. Santiago de los países del Sur.

ROJAS Aravena, Francisco. (2009). *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*. Ediciones de la Secretaría General de FLACSO. San José de Costa Rica.

WOLFE, Marshall. (1981). *Elusive Development*. Budapest: UNRISD – ECLAC.

# Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur

## y la participación internacional de los actores subnacionales.

AUTOR: **MARIANA CALVENTO Y MARÍA LIS ROLANDI**

### RESUMEN

El presente trabajo aborda las características actuales de la Cooperación Sur-Sur en América Latina, especialmente el rol de los actores subnacionales en dicha dinámica. Analiza las modalidades que adquiere esta cooperación en el contexto político regional en la última década, donde se evidencia un importante avance de la integración de los países de la región latinoamericana, el cual consolida las condiciones de inserción internacional.

Posteriormente se plantea la actuación de los actores subnacionales en este nuevo escenario, donde los mismos son entendidos como las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales

Por último, se analiza la relación entre los principios de la Cooperación Sur-Sur con la participación internacional de los actores subnacionales a partir de la relevancia que adquieren algunas formas de esta cooperación, como el caso de la Red Mercociudades, Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA), ya que las mismas nuclean a estos actores y promueven mecanismos institucionales que favorecen la actuación de las ciudades, a través de diferentes instrumentos de intercambio y cooperación.

**Palabras Claves:** Cooperación Sur-Sur, Actores Subnacionales, Redes de Ciudades.

#### Recomendación para citar:

Calvento, M. y M. Rolandi (2016) Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur y la participación internacional de los actores subnacionales. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 95-127. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

## INTRODUCCIÓN

Dentro de las reconfiguraciones que han marcado el escenario latinoamericano de las últimas décadas, resulta relevante el rol adquirido por las herramientas que promueven la integración y cooperación de los actores de la región.<sup>1</sup> El análisis ha permitido realizar avances sustanciales sobre las temáticas examinando los objetivos, intercambios y alcances que adquieren estos procesos. La presente investigación se propone avanzar sobre otro tipo de actores, los subnacionales, a los cuales se considera han sido relegados de los estudios sobre la temática pero que, sin embargo, se ven influenciados por estos procesos contemporáneos.

En ese sentido, en el presente trabajo se abordan las características actuales de la cooperación Sur-Sur (en adelante CSS) en América Latina, para luego analizar cómo los principios de este tipo de cooperación van permeando en las estrategias que llevan adelante los actores subnacionales, particularmente a través de las redes de ciudades. De esta manera, se analizan las modalidades que adquiere la CSS en el contexto político regional en la última década, donde se observan características particulares de los procesos de integración regional actual, el cual favorece y consolida las condiciones de inserción internacional latinoamericana. Posteriormente se plantea la participación de los actores subnacionales en este nuevo escenario. El uso del vocablo subnacional no es unánime, según Zubelzú (2008), el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones, aunque señala que “tanto el “actor subnacional” como el “actor subestatal” derivan de un mismo concepto integral: el “Estado-Nación” [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto” (Zubelzú, 2008: 36).

Por último, se analizan a los actores subnacionales y su accionar internacional, buscando confirmar el supuesto de que las redes de ciudades como el caso de la Red Mercociudades, FLACMA y FCCR del Mercosur, se establecen como mecanismos que nuclean y promueven

---

1/ En ese sentido, es prolífero el desarrollo de investigaciones que se abocan a la integración en el marco del Cono Sur y de la región latinoamericana (Katz, 2007; Da Motta Veiga y Rios, 2007; Sanahuja, 2007; 2012; Álvarez Valdés, 2009; GERI – UAM, 2010; Martínez, 2011; Pérez García y Tablada, 2011; Sau, 2011; Ticehurst, 2011; Altmann Borbón, 2012; Briceño Ruiz, 2012; CEFIR e Identidad MERCOSUR, 2012; Rojas Aravena, 2012; Aponte García, 2013; entre otros), así como aquellos que ahondan sobre los procesos de cooperación internacional entre países de la región (Colacrai, 2009; Hirst y Antonini, 2009; Lechini, 2009; Ayllón Pino, 2010; Ojeda, 2010; Rojas Aravena y Beirute Brealey, 2011; entre los más destacados).

el intercambio bajo la influencia de los principios de la CSS. De esta manera, se plantea una nueva arista en la temática que suma al desempeño de los estados nacionales, la inclusión de actores locales-gubernamentales capaces de incidir sobre los procesos regionales.

El análisis estará basado en la utilización de bibliografía, general y específica, sobre las temáticas planteadas y a través de fuentes primarias como son los documentos oficiales emitidos por organismos internacionales y regionales abocados a la CSS y a los actores subnacionales. Finalmente se establecerán las consideraciones finales sobre el tema y algunos interrogantes al respecto, con el objetivo de dar continuidad a la presente investigación.

## LA CSS EN EL NUEVO ESCENARIO POLÍTICO Y ECONÓMICO REGIONAL

En la primera década del siglo XXI se observa un escenario propicio para el avance de la integración política, económica, social y cultural de los países de América Latina, que mejora las condiciones de la inserción internacional de la región, consolida el desarrollo y afianza la paz y la estabilidad a través de la cooperación por sobre el conflicto (Rojas Aravena, 2012). Efectivamente, en el plano económico, la implementación de más de una década de las recetas promulgadas por el Consenso de Washington expusieron las fisuras del modelo de desarrollo neoliberal; comenzando a partir del año 2003, a gestarse un nuevo modelo de desarrollo acompañado por el crecimiento económico de la región.<sup>2</sup>

Las condiciones económicas a partir del mencionado año en la región fueron favorables para enfrentar los efectos de la crisis mundial acontecida en el año 2008 que comenzó en los países centrales y luego se extendió al resto del mundo. Si bien América Latina no

---

2/ Durante el periodo 2003-2007 la región de América Latina presentó un crecimiento del 5% del PBI, mientras que el PBI per cápita sobrepasó el 3% durante 5 años consecutivos, en un contexto de superávit fiscal y una fuerte acumulación de reservas internacionales. Asimismo, el financiamiento para los mercados emergentes fue favorable debido a las tasas de interés bajas, generando una cuantiosa liquidez de capitales (CEPAL, 2009). A partir de la crisis mundial del 2008, el contexto externo para el desarrollo económico de América Latina y el Caribe dejó de ser tan favorable, no obstante se estima que la gradual mejora en algunas de las principales economías del mundo debería facilitar una inflexión de la desaceleración del crecimiento de esta región. Además, debe tomarse en cuenta que, a pesar de que las condiciones externas empeoraron en

se mantuvo alejada de los efectos de la crisis mundial, los países de la región contaron con un mayor margen de maniobra para llevar a cabo políticas anticíclicas.

Con el inicio del nuevo siglo, comienza la construcción de una diferente forma de integración latinoamericana, denominada “integración posneoliberal”, “regionalismo posneoliberal” o “regionalismo postliberal (Da Motta Veiga y Ríos, 2007) concepto que alude a un conjunto de transformaciones en la región que van a generar una ruptura con el modelo neoliberal característico de la década previa. En ese sentido, el concepto define “la sustitución del contenido de la agenda de la integración latinoamericana, que pasó de estar centrada en la liberalización del comercio y las inversiones para dar prioridad a objetivos políticos, sociales y productivos” (Briceño Ruiz, 2013: 11). Estos cambios son producto, entre otros, de la asunción de gobiernos progresistas y la consolidación de liderazgos en América del Sur cuyos proyectos se afianzaron en políticas de recuperación de la presencia del Estado en la economía, la inclusión de aquellos sectores sociales más vulnerables, la promoción de un mayor grado de autonomía frente a los centros de poder y el retorno de la política y la cooperación estratégica focalizada en la región latinoamericana.

Siguiendo esta línea de análisis, Sader (2008:25) considera que “América Latina es la única región del mundo que tiene un proyecto de integración relativamente autónomo respecto a EEUU”. Es decir que, ante el surgimiento de problemáticas que aquejen a la región, las respuestas serán consensuadas principalmente entre los países de América Latina, enmarcando el surgimiento de la CSS orientada por la solidaridad entre los países de la región latinoamericana y por la integración de los mismos a la economía mundial. Según Ayllón Pino (2010), en la actualidad, la CSS se considera como un instrumento eficaz para la creación de capacidades nacionales y para el fortalecimiento de una nueva arquitectura de la ayuda internacional.

---

comparación con el período inmediatamente anterior a la crisis financiera de 2008- 2009, siguen relativamente favorables desde una perspectiva histórica más larga. Actualmente se registra una recuperación del flujo de remesas y de los ingresos generados por el turismo, y se espera una leve reactivación del comercio mundial de bienes. Asimismo, tanto los precios de los principales productos básicos de exportación como el acceso al financiamiento y sus condiciones en los mercados internacionales todavía son relativamente beneficiosos. En términos subregionales, se estima que a partir de 2015 el Istmo Centroamericano más Haití y la República Dominicana crecerán un 4,4%, mientras que América del Sur se expandirá un 1,8%, aunque en este caso con mucha diversidad de un país a otro (CEPAL, 2014).

Efectivamente, en este escenario, los países de América Latina comenzaron a privilegiar instancias multilaterales de discusión política con el objetivo de instalar una visión regional de unidad y autonomía latinoamericana y expresar una ruptura con los esquemas de integración tradicional en cuanto a los principios, objetivos y formas de funcionamiento;<sup>3</sup> estableciendo de esta manera un claro contrapunto con el regionalismo de la década precedente, considerado como una “estrategia de marcado carácter defensivo ante los riesgos de la globalización” (Sanahuja, 2007:76).

En ese sentido, se observan transformaciones en los procesos de integración regional, incluso en aquellos iniciados en décadas anteriores como Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual comenzó a mostrar interés por otras problemáticas de índole social, política y cultural que afectaban a la región del Cono Sur, como por ejemplo a través de la firma del Consenso de Buenos Aires en 2003, por parte de los presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil. En este documento, se plantea la necesidad de consolidar las democracias políticas de la región, “asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Consenso de Buenos Aires, 2003); en dicho documento se incluye también la activa participación de la sociedad civil y la instrumentación de políticas públicas que apunten al crecimiento y la distribución equitativa de sus beneficios.

Otro mecanismo de integración que expresa una ruptura con los paradigmas de integración característicos de décadas anteriores y que emerge en el periodo posneoliberal, es la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que entra en vigencia en 2011.<sup>4</sup> En el preámbulo se apuesta por una integración regional que fortalezca el multilateralismo y “la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una

---

3/ Entre los ejemplos de negativa de la región hacia propuestas cuyas características se basaban en integraciones de carácter comercialista con el objetivo de la libre circulación y la protección del capital transnacional, fue la Cumbre de las Américas realizada en 2005 en Mar del Plata (Argentina). Allí caducó el proyecto propuesto por Estados Unidos de liberalización comercial con la región latinoamericana como consecuencia de las discrepancias que presentaron varios gobiernos de la región como Argentina, Brasil y Venezuela y de la presión ejercida por los movimientos sociales.

4/ Entre los países miembros se encuentran Bolivia, Ecuador, Guyana, Venezuela, Perú, Argentina, Surinam, Chile, Colombia, Uruguay, Brasil y Paraguay.

cultura de paz". Asimismo, en el artículo 2 se expresa como objetivo general cimentar "de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión" en asuntos concernientes a todos los países miembros como la eliminación de la desigualdad socioeconómica, la inclusión social, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia y de la soberanía e independencia de los Estados (UNASUR, 2008). Aunque este mecanismo ha representado claros avances en la concertación y el diálogo en el plano político, presentándose como el proyecto más relevante y viable en el espacio sudamericano, se percibe que la dimensión económico-comercial ha perdido peso debido a la falta de consenso entre los países; asimismo, no se han alcanzado aún los acuerdos ni los marcos institucionales que se requieren para que la UNASUR sea un proyecto factible a largo plazo, por ejemplo, en torno al Mercosur o a la vinculación con los países del Norte (Sanahuja, 2012).

En el marco de los acuerdos regionales también se puede destacar la creación en 2010 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este proyecto político amplía el proceso de integración de la región con el objetivo de fortalecer la posición de América Latina y el Caribe como un actor político global y proyectar la identidad regional en su conjunto. Se propone fomentar el sentido de cooperación y solidaridad intralatinoamericana y caribeña y reafirmar la soberanía regional frente a actores externos (Rojas Aravena, 2012), a través de una búsqueda de soluciones endógenas a las problemáticas de la región. Las temáticas tratadas por este organismo no se circunscriben meramente a lo económico, sino que también apuestan a la profundización de la integración en aspectos políticos, sociales y culturales, a través de la concertación de los gobiernos en busca de soluciones propias "para promover la paz; para la defensa, fortalecimiento y consolidación de nuestras instituciones democráticas; para el impulso al diálogo político con otros Estados y grupos de Estados; y para el fortalecimiento del multilateralismo y de la democratización en la adopción de las decisiones internacionales" (CELAC, 2010).

La Alternativa Bolivariana Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ó Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es otro de los organismos de la nueva escena internacional.<sup>5</sup> Un aspecto a destacar, que se observa como característica

---

5/ Surge en el año 2004 como propuesta de Venezuela y Cuba en contrapartida al proyecto de liberalización comercial liderado por Estados Unidos. Con el transcurrir de los años, la propuesta del ALBA se proyecta a América Latina y el Caribe, presentándose como una iniciativa de integración "basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar hacia niveles más altos de desarrollo" (ALBA, 2004).

del nuevo paradigma de integración, es la generación de una visión retrospectiva que retoma de manera contundente el pensamiento de próceres como José Martí, Simón Bolívar, Sucre, O'Higgins, San Martín, que planearon construir una "Patria Grande en la América Latina" (ALBA, 2004), como alternativa y resistencia a la hegemonía económica, social y cultural de las potencias imperiales.

A pesar de las diferencias entre los procesos de integración, Sanahuja (2012) considera que hay características que acercan al ALBA y la UNASUR. Por ejemplo, ambos proponen el retorno de la política con mayor primacía del Estado, frente al predominio económico previo; asimismo, buscan el retorno de la agenda de desarrollo, en oposición a los enfoques neoliberales y de liberalización comercial, y mayor autonomía de la política exterior estadounidense; por último, centran su desempeño en una agenda positiva de la integración, con énfasis en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Esto implica "una agenda activa de cooperación sur-sur al interior de la región y la emergencia de nuevos mecanismos y agendas de cooperación en campos como la seguridad energética, la coordinación macroeconómica, los temas monetarios y las finanzas para el desarrollo" (Sanahuja, 2012:32).

La defensa del orden democrático y los derechos humanos son dos de los pilares transversales a los nuevos mecanismos de integración de la región. Es por ello que, MERCOSUR, UNASUR, CELAC, ALBA han actuado activamente en defensa y protección de la estabilidad regional. Los diversos organismos han demostrado el privilegio de las instancias multilaterales de integración que disputan la hegemonía neoliberal y nuclea el desafío de la unión de los países de la región latinoamericana y caribeña.

No obstante, de la mano de los avances en los procesos de integración, debe tenerse presente las dificultades que los mismos afrontan, que pueden incidir en su debilitamiento y retroceso. A modo de ejemplo, Sanahuja plantea sobre esta transformación y proliferación de los procesos de regionalismo que la aparición de "nuevos modelos y cartografías de la integración, puede ser interpretado como una expresión de "huida hacia adelante" por parte de los gobiernos, incapaces de hacer frente a problemas bilaterales que están minando los esquemas de integración" (2007:82). De esta manera, se genera un regionalismo que, entre otras características, se presenta como "disperso, que se construye en diversos compromisos externos y no presta atención a sus propias necesidades de profundización" (Sanahuja, 2007:88). Asimismo, Da Motta Veiga y Rios (2007) remarcan que la reducción de la importancia de la dimensión económico-comercial en el regionalismo postliberal lo expone a desafíos estructurales, ya que entienden que los proyectos de integración no podrán realizar grandes avances si dejan de

lado la liberalización comercial y de los flujos de inversión así como si se concentran en temas no económicos, que implican mayores exigencias en términos institucionales y políticos.

En este contexto de transformaciones y dificultades que conlleva el proceso de integración regional, con mayor anclaje en aspectos políticos que económicos, se observa una modificación en las formas de cooperación, en el cual la CSS va adquiriendo mayor posicionamiento. Desde un punto de vista conceptual Ojeda (2010:93) considera que, "... la CSS es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social".

Por su parte, las Naciones Unidas han propuesto que, en el marco de su labor normativa y sus actividades operacionales, la CSS se defina como un "proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal cualificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos [como los subnacionales], organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas" (Naciones Unidas 1995: 15).

En cuanto al rol de dicha cooperación, Rojas Aravena y Beirute Brealey (2011: 14) señalan que "la fuerza que ha retomado la cooperación Sur-Sur, y las enseñanzas que ésta ha dejado, no significan que la cooperación Norte-Sur ya no juegue ningún papel; por el contrario, uno de los mayores desafíos actuales en el tema de cooperación es establecer una forma en la que ambas modalidades de cooperación confluyan".

En términos históricos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que la CSS se desarrolla a partir de la segunda mitad de la década del '50. Sin embargo, se coincide con Ayllón Pino (2010:5) que explicita que a partir de la década del 1970 se observa un dinamismo en el proceso de dicha cooperación y en una región en particular: "Entre todas las regiones del mundo en desarrollo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de Cooperación Sur-Sur y donde más avances se han registrado en su articulación en marcos de debate y discusiones multilaterales se encuentra, sin lugar a dudas, América Latina".

En efecto, algunos de los principales hitos, elaboraciones conceptuales y acuerdos de este movimiento se produjeron en la región en ese período, como el concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) que fuera resultado de la Conferencia de Buenos Aires de 1978 que, auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desencadenó la puesta en marcha del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA).

Este Plan supuso la confirmación de la importancia de esta modalidad de cooperación en América Latina entre diferentes actores gubernamentales, universidades, entidades locales y regiones fronterizas. Entre los objetivos básicos de la CSS apuntados en el PABA, figuraban: aumentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios; reforzar la capacidad colectiva para intercambiar experiencias y desarrollar fortalezas complementarias; fortalecer las capacidades para afrontar colectivamente los problemas de las relaciones económicas internacionales; incrementar el volumen y eficacia de la cooperación internacional; acrecentar la capacidad técnica y tecnológica propia promoviendo la transferencia de tecnología y pericia; propiciar un mayor acceso a las experiencias y tecnologías; perfeccionar las capacidades de absorción de nuevas tecnologías; contribuir a solucionar las necesidades de los países menos adelantados; ampliar la colaboración en las actividades económicas internacionales.

La CSS posee ciertas características y principios que la destacan como: a) su horizontalidad. Los países cooperan en calidad de socios, más allá de los niveles de desarrollo, de forma voluntaria, sin vincular la concesión de la ayuda a contrapartidas y sin condiciones de tipo económico, político o de procedimiento; b) su consenso. La ejecución se somete a consenso por los responsables, en marcos de negociación común y c) su equidad. Los beneficios son consistentes en la medida que se potencian mutuamente las capacidades críticas de desarrollo, con una distribución equitativa de las mismas, al igual que con los costes, asumiéndose de forma compartida y proporcional las posibilidades de cada contraparte. De esta manera, este mecanismo de cooperación, reviste un carácter particular al emplear recursos locales, menores costos y la posibilidad de ejecutarse de manera flexible, rápida y sin condicionalidades. El Informe de la CSS en Iberoamérica (2009) enumera los criterios y fortalezas de dicha cooperación.<sup>6</sup>

---

6/ a) La CSS se basa en la solidaridad para la ampliación de capacidades a través de la cooperación técnica. Es un compromiso voluntario entre países que quieren abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y los retos de la pobreza y la desigualdad. b) Esta cooperación es direccionada a todos los sectores y ámbitos que se requieren, optando por la asociación horizontal entre

Precisamente, el principal objetivo de la CSS, consiste en alcanzar mayores niveles de cohesión social, desarrollo y autosuficiencia, motivada por la búsqueda de soluciones para disminuir los problemas que, en muchos casos, son comunes. Esto se puede lograr gracias al éxito de algunos países que han alcanzado mayores niveles de desarrollo socioeconómico en sus regiones y a la cooperación que ellos brindan al sur. En ese sentido, se coincide con Gladys Lechini (2009), quien sostiene que este mecanismo de cooperación, está dirigido al reforzamiento de las relaciones bilaterales y a la conformación de coaliciones entre los países del Sur que incrementan su poder en las negociaciones de los foros multilaterales.

La instalación de este tipo de cooperación, alentada por los procesos de integración regional, permite realizar en la actualidad un análisis de sus avances que dejan en evidencia las dificultades que afronta para su consolidación. Entre ellas se mencionan similares inconvenientes a los del regionalismo, como las diferentes características socioeconómicas, culturales, tecnológicas al interior de los países latinoamericanos y entre ellos. A su vez, debe hacerse hincapié en los limitados avances que se han establecido en términos de la evaluación de la CSS, necesaria para conocer sus alcances, limitaciones y potencialidades.

Por ello, a partir del año 2010 las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación de los países latinoamericanos, la Secretaría General Iberoamericana y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) han orientado su accionar para la formulación de indicadores. En cuanto a los obstáculos, Cristina Xalma (2013: 8) explica que los representantes de los países “coincidieron en que los indicadores de los que se querría disponer para evaluar la Cooperación Sur-Sur, especialmente en los aspectos relacionados con su proceso, son los más difíciles de obtener. En este sentido se reflexionó acerca de cómo medir conceptos como la horizontalidad, la equidad, la reciprocidad o la pertinencia y se acordó que, de momento, es mejor avanzar en éstos sólo a través de los estudios de casos”. De esta manera, debería ahondarse a través del

actores de actuación. c) La CSS no sustituye a la tradicional Norte-Sur; más bien aspira a articularse, con los planes y programas de dicha cooperación. d) La CSS encuentra una gran aceptación ya que deriva de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares a nivel local y global, lo cual facilita el entendimiento mutuo. e) Los países en desarrollo, especialmente en una misma región, comparten experiencias comunes y vínculos culturales que pueden mejorar la efectividad de los proyectos y programas de cooperación. f) La CSS apuesta por la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos de cualquier tipo, limitando costes y poniendo en juego experiencias contrastadas.

análisis de experiencias concretas cómo han influenciado los lineamientos de la CSS en el accionar internacional de los actores regionales y pensar a futuro herramientas que permitan evaluar sus alcances.

Otras problemáticas que plantean organismos internacionales de la CSS se vinculan a la escasa transparencia. En efecto, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, 2010: 22) destaca: “sistemáticamente las Organizaciones Sociedad Civil (OSC) han elevado sus preocupaciones sobre la limitada transparencia en el uso de los recursos que emanan de la CSS y han exigido mayor visibilidad sobre las inversiones de esa CSS. La falta de transparencia y la ausencia de información invitan a la corrupción”. Por otro lado, la mayor inversión de la CSS se dirige a gastos en infraestructura y sectores productivos (el transporte y las comunicaciones, la energía y el desarrollo de infraestructura, equivalen al 50%) mientras que sólo cerca de una quinta parte es destinada a los sectores de salud y educación.

Otra de las dificultades que se señalan de la CSS es que se caracteriza con frecuencia por relaciones altamente desiguales con los países más pobres, así lo expresa la OSC BetterAid, (2010:6) “...mientras que el principio del beneficio mutuo es un elemento central en la Cooperación Sur-Sur, los países donantes de ingresos medios a menudo establecen con los países más pobres relaciones marcadas por la desigualdad, en las cuales la orientación de la política exterior y los intereses estratégicos de los primeros (...) *tienen primacía, inclusive mucho más que en el caso de las relaciones de ayuda Norte - Sur tradicionales*”.

En suma, los procesos de integración regional se han transformado y han generado otros transversales que han enmarcado y permitido la modificación de patrones de cooperación, dando espacio a un nuevo tipo de vinculación: la CSS. Sobre la misma se ha ahondado en sus alcances sobre los Estados nacionales, no obstante, desde la presente investigación se sostiene que ha logrado cierta influencia sobre la participación internacional de los actores subnacionales, problemática que se abordará en los siguientes apartados.

## **LOS ACTORES SUBNACIONALES EN EL ACTUAL CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL**

En este marco global y regional de transformaciones relevantes para la región latinoamericana, en general, y para la CSS, en particular, se constata que los espacios subnacionales comienzan a tener un rol destacado a través de diferentes modalidades de

cooperación internacional, ya sea través de acuerdos económicos, culturales, tecnológicos, de manera aislada o en conjunto, que pueden ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional. Sin embargo, no se desconoce que la participación internacional de los espacios subnacionales no es un proceso actual, ya que cuenta con antecedentes históricos remotos y contemporáneos del siglo XX.

No obstante, se considera que el proceso adquiere relevancia en la actualidad debido al incremento y complejidad que ha experimentado en las últimas décadas. En ese sentido, Romero señala que “la proyección internacional como concepto de la gestión local (con contenido, metas y espacio institucional propio) es un fenómeno que ha tendido a generalizarse recién en los últimos años” (2004:24).

La internacionalización de las ciudades presenta un perfil diferencial para las grandes o megaciudades frente a las de menor tamaño. Así, se considera el establecimiento de un tipo ideal de ciudad internacional cuyas características son sintetizadas por Soldatos (1996: 216 citado por Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006:86-87) en los siguientes puntos:

Posición geográfica de apertura al mundo y población con composición étnica diversificada; recibe y exporta factores de producción extranjeros (inversiones, mano de obra) y flujo de comercio; alberga instituciones extranjeras e internacionales (empresas, bancos y otras instituciones socio-económicas, culturales y científicas) y cuenta con presencia de sus instituciones en el exterior; directamente interconectada con el exterior por medios de transporte y comunicaciones y posee un sector de servicios acorde para la recepción de actores e instituciones internacionales (hoteles, centros de convenciones); tiene medios de comunicación de repercusión y difusión internacional; regularmente lleva adelante encuentros y actividades internacionales y participa de redes internacionales de ciudades; ejerce una paradiplomacia apoyada en servicios especializados y en estrategias de internacionalización y celebra acuerdo con actores internacionales.

A partir de su estudio sobre la apertura exterior de las ciudades latinoamericanas, tomando como estudio de caso una veintena de ciudades de diverso tamaño poblacional de 6 países de la región, Batista, Jakobsen, y Evangelista (2008) distinguen las modalidades que usualmente utilizan estos actores y que sustentan sus múltiples acciones:

hermanamientos,<sup>7</sup> redes internacionales de ciudades,<sup>8</sup> redes del programa URB-AL,<sup>9</sup> proyectos de cooperación técnica/financiera directa/indirecta. A estas se incluyen, por ejemplo, visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras y otros actores internacionales; promoción industrial, turística y comercial, difusión cultural y generación de acuerdos comerciales; realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública; participación y organización de ferias y congresos internacionales, misiones comerciales; participación e implementación de estrategias de marketing territorial y establecimiento de acuerdos para el hermanamiento de ciudades (Duchacek, 1990; Soldatos, 1990; Ponce Adame, 2011).

Así, Ramos (2008) sintetiza que las acciones internacionales de los actores subnacionales pueden agruparse en dos grandes dimensiones: políticas de cooperación y políticas de promoción. Según el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC 2012), las primeras están motivadas por las nuevas demandas que afronta este actor, relativas al desarrollo integral de sus comunidades, y que la utilización de la cooperación internacional deviene de su funcionalidad como herramienta de apoyo en la ejecución de proyectos de desarrollo local permitiendo acceder a fondos de cooperación. En cuanto a las políticas de promoción, Germán Dabat (2003) las analiza en el ámbito en particular del comercio exterior, vinculando la necesidad de articular las

---

7/ El Hermanamiento de Ciudades se considera como la práctica más tradicional y reconocida en el accionar internacional de los actores subnacionales (Salomón, 2007), que surge en Europa, poco después de la Segunda Guerra Mundial.

8/ Se desarrolla en el próximo apartado.

9/ Entre los programas de cooperación internacional descentralizada se destaca el financiado por la Unión Europea, denominado Programa URB-AL. Aprobado por la Comisión Europea en 1995, se define como un programa de cooperación horizontal entre las comunidades de la Unión Europea y las de Latinoamérica, asociándose al patrón de cooperación Norte-Sur. Este programa aborda la problemática del desarrollo local urbano desde una perspectiva que fomenta el desarrollo de redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales. Según datos del propio programa, se organizaron cerca de 40 reuniones internacionales, reuniendo un total que supera las 10.000 personas. Se encuentra estructurado en base a 13 redes temáticas que coordinan a más de 2500 colectividades locales, asociaciones, organizaciones no gubernamentales (ONGs, sindicatos, universidades o empresas) abarcando temas como la pobreza, la participación ciudadana, la droga, el medioambiente, el transporte, la seguridad, el urbanismo, el fomento del desarrollo económico, la sociedad de la información y la democracia ([www.centrourbal.com](http://www.centrourbal.com)).

iniciativas de gestión comercial de los gobiernos municipales, con la creación de condiciones de competitividad. El autor distingue cuáles son las políticas municipales de comercio exterior, entre las cuales se pueden mencionar las de asesoramiento a exportadores; de intermediación entre los exportadores e instituciones públicas o privadas argentinas o extranjeras; y de ejecución directa de actividades de gestión del comercio exterior

Por tanto, la gama de actividades que pueden desarrollar los actores subnacionales ha llevado a contemplar diversas dimensiones y tipologías que permitan reflejar su complejidad de manera acabada. En ese sentido, en su estudio sobre las ciudades, Jordi Borja y Manuel Castells (1997) reconocen que las estrategias de inserción internacional más utilizadas por estos actores son: las estrategias de presencia activa en la vida internacional como la participación en eventos y asociaciones internacionales; las estrategias de estímulo, promoción y constitución de redes de organizaciones y redes de ciudades y poderes locales; las estrategias de participación en los procesos de integración regional; las estrategias de fortalecimiento de la presencia directa de los gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional.

De manera complementaria, Zubelzú e Iglesias, en su estudio sobre la participación internacional de las provincias argentinas, establecen cuatro grandes tipos de acciones realizadas por estos actores subnacionales (2005: 7-8): 1) Acciones (o reacciones) propias: generadas por el actor subnacional “sin intervención directa del gobierno nacional (sin perjuicio de que pueda haber de parte de éste conocimiento y/o respaldo) ni del sector privado” (Zubelzú e Iglesias, 2005:7); 2) Acciones coordinadas: llevadas adelante en coordinación con el Estado Nacional; 3) Acciones tipo lobby: principalmente, sobre el gobierno nacional para impulsar “un proyecto de interés vital para la provincia y que afecta directamente su performance internacional” (Zubelzú e Iglesias, 2005:8); 4) Acciones concertadas: se inscriben en una normativa y son usuales en las organizaciones transfronterizas, como los Comités de Fronteras.

En un estudio posterior, Graciela Zubelzú, distingue diferentes variables a tener en cuenta en la caracterización de las estrategias de gestión internacional de los actores subnacionales (2008: 21): variedad temática: desde las tradicionales como la promoción de productos propios hasta la cooperación en materia cultural, turística, técnica, tecnológica y de salud, alcance: desde los ámbitos externos más cercanos a otros muy distantes, y que involucren como contrapartes a actores estatales, subestatales, ONGs, distintos tipos de bloques o agrupamientos regionales, entre otros; intensidad: contactos tanto regulares como esporádicos, meramente exploratorios o protocolares, e incluso los que involucran acciones concretas y puntuales; modalidad: unilaterales, bilaterales, multilaterales.

Asimismo, García Segura (1996) releva cuatro clasificaciones que se han utilizado para describir el comportamiento de las actividades exteriores de las entidades subnacionales: según el nivel de implicación en el sistema internacional (presencia directa o indirecta); según el nivel de institucionalización (contactos formales<sup>10</sup> o informales); según la relación con la actividad exterior del Estado Nacional (cooperación, conflicto o actuación paralela); según criterio geopolítico (transfronteriza, transregional y global), retomando la clasificación de Duchacek (1990).

En base a los análisis pre-existentes, se entiende que la cooperación internacional es desarrollada por los actores subnacionales en las más diversas modalidades, por lo cual en el presente estudio nos concentraremos en aquellas del ámbito multilateral donde se materializa la CSS: las redes de ciudades. Las mismas agrupan vínculos formales, directos e indirectos, que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales con la finalidad de generar, vías de cooperación política y técnica en el ámbito regional y global. En estas relaciones multilaterales distinguimos entre las regionales y globales,<sup>11</sup> considerando en las primeras a la Red de Mercociudades, al FCCR y a la FLACMA, las cuales serán analizadas en el apartado siguiente.

## LA CSS EN LOS ESPACIOS SUBNACIONALES. **MERCOCIUDADES, FLACMA Y FCCR DEL MERCOSUR**

La CSS constituye un mecanismo de vinculación innovador y contemporáneo que ha impulsado la multiplicación de contactos, proyectos y acciones en la región latinoamericana. Para entender su influencia en la participación internacional de los actores subnacionales se recurre a los espacios regionales que estos actores han desarrollado para cooperar horizontalmente y en consenso. Este tipo de espacios puede ser encuadrado bajo el concepto

---

10/ Entre las mismas se encuentran las misiones en el extranjero; recepción de misiones extranjeras y de autoridades extranjeras; participación en ferias comerciales u organización de demostraciones sobre la producción local en el exterior; establecimiento de oficinas de promoción en el exterior de carácter permanente y de oficinas de promoción en el interior pero de vocación internacional; establecimiento de zonas francas para impulsar el comercio y atraer la inversión; relaciones con otros actores internacionales, hermanamientos; participación en redes regionales y en conferencias internacionales (García Segura, 1996: 257).

11/ Entre las más destacadas se pueden considerar a la CGLU, la Red InterLOCAL, la AICE y la Red de Cooperación Internacional Descentralizada URBAL.

de “redes globales” o “redes de ciudades” que surgen, principalmente, en la década del '80, incrementando su participación en número y presencia en los '90, destacándose en este periodo la creación de la Red de Eurociudades y de las Mercociudades. Una característica transversal de estas redes es que se establecen a partir de relaciones horizontales, ya que se realizan entre instituciones similares sin jerarquía (Zapata Garesché, 2007) y que buscan la solución de problemáticas comunes, principios que se asocian a la CSS.

Según Jordi Borja y Manuel Castells, las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información sirviendo de estímulo “para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad” (1997: 322). Por su parte, Germán Leva designa a las redes como “una de las formas de inserción internacional más dinámicas que aportan nutrientes para la creación y mantenimiento de las condiciones de entorno competitivo en las ciudades, pues permiten múltiples intercambios de información, tecnologías, experiencias” (2004:28), entre otras. Del mismo modo, estas redes de ciudades o instituciones han sido utilizadas como medio para “amplificar la resonancia internacional de los problemas que enfrentan los gobiernos locales” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:59).

En general, las redes regionales están constituidas por unidades subnacionales de una misma región y su objetivo es impactar sobre los procesos que se desarrollan en la misma a través de su horizontalidad, equidad y consenso. De esta manera, dentro de las regionales consideraremos a la Red de Mercociudades, al FCCR y a la FLACMA.

Para comenzar, los antecedentes de Mercociudades surge en marzo de 1995, durante la realización del Seminario “Mercosur: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades”, organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas-Subregión Cono Sur en Asunción. En esa oportunidad, los Alcaldes participantes comenzaron a idear la conformación de una asociación de ciudades, con el fin de participar activamente de la construcción del proceso de integración regional y de profundizar el protagonismo de las ciudades en el proceso de integración.

Posteriormente, en noviembre de 1995, se realizó en la ciudad de Asunción la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos donde se firmó el Acta Fundacional de Mercociudades, siendo doce las ciudades fundadoras.<sup>12</sup> Desde entonces, la Red ha venido

---

12/ Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasília, Salvador (Brasil), y Montevideo (Uruguay).

ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con alrededor de 290 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia, donde viven más de 80 millones de personas. Mercociudades es la principal Red de gobiernos locales del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración.

Es importante destacar que los objetivos de la Red se establecen en el art. 2 del Estatuto, Mercociudades.<sup>13</sup>

Del análisis de dichos objetivos se observa la estrecha vinculación de los mismos con los criterios y fortalezas de la CSS enunciados en el primer apartado de este trabajo. Efectivamente, en cuanto a la reciprocidad, la misma puede visualizarse dentro de los objetivos de la Red Mercociudades al considerarse primordial la creación de mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones. A su vez la mayoría de los objetivos planteados en la Red pretenden la cohesión social, la autosuficiencia y el desarrollo local, cuestión que se manifiesta continuamente en los preceptos de la CSS, destacándose la integración y

---

13/ Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia, impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración, crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura, establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y las redes que se fueran creando, potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas para las municipalidades, coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades, propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología, desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, la recreación, el deporte y el turismo, efectuar el inventario del patrimonio cultural e histórico de las ciudades del Mercosur necesarios para adoptar medidas comunes que garanticen su preservación y difusión, desarrollar y planificar el turismo regional, realizar estudios y elaboración de planes y estrategias en el área urbano ambiental, colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida, impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional y la creación de unidades técnicas intermunicipales, propugnar y concientizar sobre la participación ciudadana, difundir una cultura democrática a nivel regional y nacional, estableciendo una relación más estrecha de cooperación, estudiar e impulsar, a través de las diversas municipalidades la implantación de políticas coordinadas destinadas al sector de escasos recursos.

desarrollo de los espacios subnacionales. Como lo sintetizan Vigevani y Prado, el objetivo principal de la red es “la creación de un espacio institucional efectivo para la participación de los gobiernos locales en las decisiones del bloque” (2010: 193).

Hay que considerar que la participación de ciudades en la Red fue incrementándose paulatinamente y este crecimiento fue reflejo de la inclusión no sólo de las grandes ciudades, como era en un principio, sino también de ciudades medias y pequeñas. De esta manera, “el crecimiento de Mercociudades muestra una primera captación de las grandes ciudades de la región (...), luego un crecimiento a partir de la asociación de ciudades medianas (...) y finalmente, un ingreso masivo de municipios pequeños” (Chasquetti, 2003:12).

En la II Cumbre de 1996 se completa el proceso, generándose el entramado institucional que le daría sustentabilidad a las Mercociudades: la Asamblea General de Socios, el Consejo de Intendentes, Alcaldes y Prefectos de Mercociudades (compuesto por dos ciudades de cada Estado Parte del Mercosur), la Comisión Directiva, una Secretaría Ejecutiva y las Unidades Técnicas/Temáticas. La principal instancia de debate y decisión de las Mercociudades es la “Asamblea General de socios” o la “Cumbre de Alcaldes”, que se organiza a través de una Asamblea Anual de Autoridades Locales (Alcaldes, Intendentes, Prefectos y Jefes de Gobierno), donde se discuten y aprueban las orientaciones políticas de la red, que está constituida por los jefes de gobierno de las ciudades asociadas.

Por su parte, el Consejo, órgano superior de dirección entre asambleas, está integrado por dos ciudades de cada país miembro pleno del Mercosur y una ciudad de cada país asociado, las que componen la Comisión Directiva y la que ejerce la Secretaría Ejecutiva. La Comisión Directiva se encarga de dar apoyo a la Secretaría Ejecutiva en los trabajos de coordinación de la Red y se compone de tres ciudades: la ciudad que ejerce la Secretaría Ejecutiva, la ciudad que ejerció la misma en el período inmediato anterior y la que está próxima a ejercerla ([www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)).

Asimismo, la Secretaría Ejecutiva es la instancia responsable de presidir y coordinar los trabajos, divulgar los documentos y representar oficialmente la Red, y con una Secretaría Técnica Permanente, radicada en la ciudad de Montevideo, sede del Mercosur, que es el “único organismo de carácter permanente de la red y tiene la responsabilidad de desarrollar su memoria institucional (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:62).

Por último, la Red cuenta con quince Unidades Temáticas, orientadas a la formulación de políticas municipales a ser sugeridas en el ámbito del Mercosur, que difunden, analizan y sistematizan información sobre las temáticas específicas de su competencia, cuyos objetivos se detallan en el Cuadro N° 1.

En el año 2000, se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), por propuesta de la Cancillería Argentina, formalizada por medio de la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común (Brasília, 7/12/2000) y de la Decisión 59/00 del Consejo del Mercado Común (Florianópolis, 14/12/2000). En el año 2004, en Belo Horizonte, el Consejo Mercado Común, mediante la decisión N° 41/04, sustituye a la REMI por el FCCR. Ambas instituciones son consideradas, desde la Red de Mercociudades, como un logro de su acción y la respuesta a sus reclamos de visibilidad y participación en el bloque regional (Godoy, 2006; Granato y Oddone, 2010). Por otra parte, la Red de Mercociudades es financiada por las ciudades que la componen. En el reglamento de la Red se describe el aporte anual que debe realizar cada ciudad de acuerdo a su tamaño demográfico.<sup>14</sup>

Sintéticamente, se manifiesta que la Red de Mercociudades es el espacio regional de mayor participación, y que asimismo ha permitido fortalecer el rol internacional de los gobiernos municipales. Su constitución, construcción y sostenibilidad en el tiempo permitió robustecer su carácter de asociación política así como evolucionar en “una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas” (Chasqueti, 2006:14).

Así lo explicita Olga Zarza al realizar un balance del actuar de la Red: “es importante mencionar que la Red Mercociudades se incorporó al proceso de integración regional como organización autónoma de los municipios, con una concepción propia del proceso de integración y con un diagnóstico específico de la coyuntura por la que atravesaba el proyecto integracionista. Es sorprendente el nivel de coherencia y continuidad de las principales ideas y posturas que fue asumiendo la red (...) es muy probable que esta solidez haya sido uno de los factores que más ha contribuido a su permanencia y consolidación como la experiencia regional más exitosa de integración desde las ciudades en el Cono Sur (Zarza, 2006: 284).

Otro organismo que cumple un rol importante en la CSS y en la inserción internacional de las ciudades es el mencionado FCCR que surge en el año 2004 de la mano de las demandas realizadas por los gobiernos subnacionales nucleados en la Red de Mercociudades. En dicho año, el Consejo del MERCOSUR sancionó su creación, aunque fue recién en la Reunión de Río de Janeiro, en 2007, que se institucionalizó como órgano del MERCOSUR, decisión que se encuentra materializada en la “Carta de Río”, en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR.

---

14/ Ciudades de menos de 100.000 habitantes: US\$ 100; Ciudades de 100.000 a 499.999 habitantes: US\$ 500; Ciudades de 500.000 y 2.999.999 habitantes: US\$ 1.000; Ciudades de 3.000.000 y más: US\$ 2000 (Mercociudades, 2002).

Según el Documento de creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (Decisión N° 41/04) del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, en su artículo N° 4, el propósito de este Foro es “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común” (MERCOSUR, 2004). Asimismo, para Vigevani y Prado, este Foro tiene como objetivo principal “ofrecer a los gobiernos subnacionales la posibilidad de influenciar las decisiones de los órganos de la integración” (2010: 193).

La relevancia del FCCR es que permite la representación y participación directa de todos los gobiernos subnacionales (locales, regionales). Entre sus atribuciones y funciones, establecidas en el artículo N° 5 de su reglamento interno (FCCR, 2007), se encuentran:

1. Pronunciarse, por intermedio del GMC, dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR.
2. Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto político y social a nivel municipal, estadual, provincial y departamental, de las políticas destinadas al proceso de integración y diversas etapas de su implementación, especialmente en las instancias referidas a los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).
3. Proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región.
4. Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones de su competencia, de relevancia para el MERCOSUR y el proceso de integración a solicitud de su sesión plenaria o a través de sus comités.
5. Contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración dentro del MERCOSUR a nivel municipal, estadual, provincial y departamental y colaborando con la construcción de una identidad ciudadana regional.

Como se observa, el conjunto de funciones y atribuciones del FCCR son afines a los criterios y fortalezas de la CSS, al pronunciarse a favor de la vinculación de experiencias comunes y promoviendo la coordinación de políticas en la región y la integración, especialmente entre los espacios subnacionales.

Luego del análisis de las redes de ciudades estrictamente ubicadas en el Cono Sur, se considera necesario incluir en el análisis a la FLACMA creada en 1981, con sede en Quito

(Ecuador) donde se instituye como “una alternativa concreta a las ciudades en el acceso a mecanismos de cooperación internacional” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:66). Sus orígenes se encuentran ligados a la Unión Internacional de Administradores Locales, IULA,<sup>15</sup> desde donde obtiene sus antecedentes. Asimismo, a través de la fusión entre la IULA, la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y Metrópolis se genera en el 2004, la Red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), cuya representación en América Latina y El Caribe es la FLACMA ([www.flacma.org](http://www.flacma.org)).

Las acciones están destinadas a representar los intereses de los gobiernos locales, ciudades y Asociaciones Nacionales de Gobiernos Locales, y a establecer vínculos de cooperación, intercambio y promoción con instituciones que trabajan por la promoción, el desarrollo y la democracia local.<sup>16</sup>

Una cuestión a destacar es que la activa participación de las ciudades, municipios y asociaciones de gobiernos locales en FLACMA-CGLU, les permite tanto representar y defender sus intereses ante las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión de Naciones Suramericanas, el Parlamento Latinoamericano y ante otras Organizaciones Internacionales y de Cooperación; así como compartir experiencias con sus homólogos, fortaleciendo la CSS y el diálogo tanto entre electos como entre expertos de la región y de todo el mundo ([www.flacma.org](http://www.flacma.org)).

---

15/ Es una asociación fundada en 1913, que organiza el contacto entre municipalidades, fundaciones, instituciones educativas, corporaciones, ONGs, e individuos alrededor del mundo para el intercambio de información y experiencias.

16/ Asimismo, según el artículo N° 7 de su estatuto reformado en 2006, sus objetivos son, entre otros (FLACMA, 2006): consolidar el movimiento asociativo municipal latinoamericano; representar y servir de interlocutora de todos los gobiernos locales y sus Asociaciones Nacionales de Municipios de América Latina; promover en América Latina gobiernos locales autónomos, fuertes y democráticos; estrechar vínculos de cooperación y trabajo con las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, en todo aquello que tenga que ver con el fortalecimiento de la autonomía y democracia local (...); trabajar por la profundización de la descentralización en los países de sus asociados, colaborando con los gobiernos nacionales; promover el respeto a la autonomía municipal, como atribución de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos que le conciernen; contribuir al mejoramiento del nivel de eficiencia, eficacia y transparencia de los gobiernos locales, asociaciones de municipalidades e instituciones municipalistas sobre base de principios democráticos y de equidad social; facilitar el intercambio de experiencias entre los gobiernos locales, las asociaciones de municipalidades y las instituciones municipalistas latinoamericanas; promover la integración latinoamericana desde el ámbito municipal, fomentando la cooperación, los hermanamientos y la solidaridad intermunicipal.

FLACMA coincide con los principios y características de la CSS, al hacer hincapié en la necesidad de fortalecer la participación de los municipios y de impulsar, al mismo tiempo, el intercambio y la cooperación entre los gobiernos locales de sus ciudades miembros.

Para desarrollar sus actividades (Artículos 23 y 24 de su estatuto), FLACMA cuenta con una estructura de gobierno conformada por un Consejo (máximo órgano de decisión, se reúne cada 2 años), un Comité Ejecutivo y una Secretaría Ejecutiva; y sus organismos consultivos son el Congreso y el Comité Técnico. Asimismo, conjuntamente con CGLU, FLACMA organiza anualmente la Cumbre Hemisférica de Autoridades Locales o Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales, estableciéndose como el espacio de diálogo entre ciudades, municipios y asociaciones de gobiernos locales, para evaluar los avances que se han producido en materia de descentralización proyectando los nuevos desafíos de la agenda municipal latinoamericana (FLACMA, 2011) y fortaleciendo el accionar internacional de la organización.

En su visión estratégica para 2020, se aspira que esta asociación logre ampliar la representación política en América Latina y el Caribe, incrementando a 200 miembros en 2010 y a 400 miembros en 2020 a través de la democratización de la estructura y la reducción de los costos de inscripción; sincronice las prioridades subregionales; fortalezca la integración con la CGLU; establezca y refuerce su imagen corporativa y ajuste la dinámica del estatuto y organización ejecutiva ([www.flacma.org](http://www.flacma.org)).

En el marco del proceso de integración regional postliberal y del impulso a la CSS, los avances que han logrado estas redes han sido variados. Uno de los más relevantes es la trascendencia que han adquirido estos actores en el regionalismo. En ese sentido, la inclusión de la temática dentro del Mercosur con el FCCR o de la UNASUR con la creación en el año 2012 de la Red de Ciudades Sudamericanas (REDCISUR) deja en evidencia el peso político y estratégico desarrollado de estos actores. Asimismo, la creación del FCCR marca también la importancia de la existencia de estas redes y la influencia que pueden obtener en los procesos de integración regional, ya que la misma es fruto de las demandas de los actores nucleados en Mercociudades. Justamente, la Red ha logrado contribuir a unos de sus objetivos principales relativo a favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, buscando incidir en el proceso de decisión de las áreas de su competencia.

No obstante, estos avances presentan limitaciones. En ese sentido, el FCCR intentó constituirse en una organización de importancia e influencia sobre las decisiones del bloque regional pero no ha logrado alcanzar dicha posición, ya que las declaraciones y conclusiones en las Reuniones Anuales han sido más normativas que efectivas (Vigevani y Prado, 2010), y su conformación y accionar resultó lejano de su aspiración inicial desde las Mercociudades.

Otros resultados pueden relevarse de la experiencia individual de los actores subnacionales en la participación de estas redes. Investigaciones sobre la temática (Araya y Herrero, 2012; Calvento, 2012; Calvento y Di Meglio, 2014) dan cuenta que en el caso de municipios argentinos la participación en estas redes ha sido favorable en dos ámbitos: propio de la participación y como consecuencia de la misma. Entre los primeros se destaca el acceso a foros que impulsan el intercambio de buenas prácticas. Esta intervención es considerada clave por los gobiernos locales ya que “implica la posibilidad de participar con voz y voto en una institución internacional con vocación de influir las decisiones que adoptan los gobiernos centrales en el ámbito del Mercosur (...) y permite extender las vinculaciones internacionales de la ciudad, relacionándola con otras ciudades del Cono Sur que atraviesan por problemáticas similares en la búsqueda de encontrar soluciones comunes” (Messing y Llorente, 2003:9).

Entre los segundos, se remarca el acceso a otros planos y tipos de participación internacional de los actores subnacionales. Por ejemplo, la participación activa en la Red de Mercociudades ha permitido el acceso al FCCR; la realización de misiones comerciales conjuntas; la concreción de acuerdos bilaterales a través de la celebración de Hermanamientos de ciudades. De manera que la Red de Mercociudades se convierte en un escenario en el cual, además de la realización de talleres e intercambio de experiencias de gestión pública, medio ambiente, cooperación internacional, entre otras, se generan espacios para el desarrollo de políticas como las rondas de negocios o los vínculos para establecer misiones comerciales. De esta manera, esta CSS establecida a través de la participación en redes de ciudades se percibe como un estadio inicial en la profundización posterior de este perfil de inserción internacional.

A pesar de ciertas limitaciones que estos organismos poseen, se coincide con Batista, Jakobsen, y Evangelista quienes señalan que “estas redes traen en sus planes de trabajo el compromiso con el fomento de la cooperación, amparada en las vocaciones tradicionales de apoyo al fortalecimiento de la democracia, intercambio técnico, búsqueda de apoyo financiero, solidaridad, entre otros. Aún así, además de traer las acciones llamadas tradicionales, innovan al incorporar en la agenda asuntos relacionados a la temática del desarrollo local/regional bajo la lógica del desarrollo humano. Sin duda este es uno de los grandes avances identificados en la manera de construir estrategias de cooperación y relaciones internacionales en el ámbito de los gobiernos locales” (2008: 68).

Luego de lo expuesto, se considera que la CSS ha influido favorablemente en el desarrollo de la cooperación en los espacios subnacionales, en el marco de la horizontalidad y consenso. De esta manera, las redes de ciudades, conformadas en general por unidades subnacionales de una misma región, permiten una inserción internacional dinámica, a

través de un constante intercambio de experiencia, información e incluso en la solución de problemáticas en los gobiernos locales. Así es el caso de la Red de Mercociudades y el FCCR, que a través de sus objetivos e iniciativas han logrado crear mecanismos de comunicación y establecer convenios y servicios que potenciaron a las ciudades involucradas. En el caso de FLACMA, busca ampliar estos objetivos a las redes de ciudades en Latinoamérica, aumentando los vínculos de cooperación, trabajo y promoviendo la autonomía municipal, siempre en el marco del consenso y equidad, principios que se resaltan en la CSS.

## CONCLUSIONES

Hacia principios del S. XXI, se identifican cambios en el escenario internacional, especialmente en Latinoamérica, donde el proceso de integración atraviesa relevantes modificaciones. Proyectos políticos basados en la presencia del Estado, la inclusión, la autonomía y la hermandad de los pueblos a través de la cooperación, fueron los rasgos sobresalientes en la región. Esta situación se evidencia por medio del fortalecimiento o nuevas iniciativas de integración como el MERCOSUR, UNASUR, CELAC y ALBA-TCP. Con diferentes objetivos y organización, poseen una visión compartida de la integración al considerarla como un instrumento de desarrollo para los países de la región y a traviesan dificultades que pueden poner en riesgo su consolidación a futuro.

Es en este escenario que la CSS toma un importante impulso, el cual favorece y consolida las condiciones de inserción internacional, brindando beneficios y respondiendo a concretar mecanismos que atiendan las necesidades del sur. En ese sentido, el presente trabajo permite visualizar la importancia de la CSS, así como los objetivos, características y principios que promueven las vinculaciones entre países o regiones. Por otro lado también se explicitan las fortalezas y debilidades que conllevan dichos procesos de cooperación, especialmente en el ámbito de Latinoamérica, donde las características políticas, económicas y culturales permiten una estrategia de fortalecimiento, destacándose una visión regional y autónoma, pudiendo compartir entonces las experiencias de cómo han resuelto o están tratando de abordar estos conflictos dentro de sus fronteras.

En el marco del desarrollo de esta cooperación se encuadra la generación de redes de ciudades. En el análisis se puede observar como los principios de la horizontalidad, la equidad, y el consenso permean en los objetivos y avances relativos que han desarrollado estos espacios de intercambio para enriquecer el desempeño internacional de los actores subnacionales. En ese sentido, se destaca la Red de Mercociudades como un

espacio regional de relevante participación en las estrategias de participación internacional, que permite fortalecer el rol internacional de los gobiernos subnacionales. Conjuntamente se presenta a la FLACMA y al FCCR como organismos que pretenden estimular la cooperación y la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, contribuyendo a la participación de las sociedades en el proceso de integración regional, suscitando la real integración en los diferentes niveles y colaborando con la construcción de una identidad ciudadana regional. Estas redes manifiestan el compromiso con el fomento de la cooperación, el apoyo al fortalecimiento de la democracia, intercambio técnico, búsqueda de apoyo financiero y solidaridad. Asimismo, han experimentado un impulso mayor en los últimos años, como lo manifiesta la constitución del FCCR por influencia de Mercociudades, y una mayor innovación al incorporar en la agenda asuntos relacionados a la temática del desarrollo local/regional, siendo un importante avance para construir estrategias de cooperación y relaciones internacionales en el ámbito de los gobiernos locales. En suma, estas redes de ciudades dejan en evidencia su conformación como mecanismos que promueven el intercambio bajo la influencia de los principios de la CSS, en el marco de la generación de procesos de integración en la región, que presentan ciertas limitaciones, pero que marcan un claro camino orientado a restaurar el lugar de la política y del accionar de los actores gubernamentales. Revalorizar estas herramientas y el rol de los actores locales-gubernamentales supone ampliar el abanico de actores involucrados, así como la necesidad de incorporarlos efectivamente y de comprometerlos en estos procesos.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALBA, (2004) Declaración Conjunta Venezuela-Cuba en la I Cumbre del ALBA, La Habana.

ALOP, (2010) Cooperación Sur-Sur: Un Desafío al Sistema de la Ayuda. The Reality of Aid Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010. ALOP, Medellín.

Altmann Borbón, Josette (Edit.), (2012) América Latina: Caminos de la integración regional. San José, C.R.: FLACSO Secretaria General.

Álvarez Valdés, Rodrigo, (2009) "UNASUR, desde la perspectiva subregional a la regional". Serie de documentos electrónicos N° 6, octubre 2009. Programa Seguridad y Ciudadanía. FLACSO Chile.

Aponte García, Maribel, (2013) "El surgimiento del ALBA como respuesta a los Efectos Problemáticos del Regionalismo Abierto o la Integración Hacia Afuera". Colección Becas Pensamiento Crítico-Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.

Araya, J. M. y Herrero, M. (2012) "La proyección internacional de los municipios intermedios. El caso de Bahía Blanca". En II Congreso de Relaciones Internacionales "Perspectivas, dinámicas y desafíos del nuevo orden mundial". 22 y 23 de Junio de 2012. Universidad de Congreso- Mendoza, Argentina.

Ayllón Pino, Bruno, (2010) "El Impulso de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. ¿Nuevas Formas de Cooperación Regional?". Breviario en Relaciones Internacionales del Cea-Unc. N° XVI. Disponible en: <http://www.cea.unc.edu.ar/boletin/n-antiores/016/articulo1-.pdf>

Batista, Sinoel, Jakobsen, Kjeld y Evangelista, Ana, (2008) "La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada". Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Colección de Estudios de Investigación / Número 3.

BetterAid, 2010 Documento de Posicionamiento Político sobre la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo Marzo 2010 Informe preliminar. Better Aid.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, (1997) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Barcelona: UNCHS, Santillana S. S. Taurus.

Briceño Ruiz, José (2013) "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", en Revista Estudios Internacionales 175 (2013). Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile. ISSN 0716-0240. Pp. 9-39.

Calvento, Mariana (2012) La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires. Tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Políticas de la UNSAM. Acreditado por CONEAU, Resolución N° 083/10.

Calvento, M. y Di Meglio, F. (2014) "Capítulo I: Nociones sobre el Desarrollo Local y la Gestión Internacional". En Araya, José María J. (Comp.): Políticas públicas de desarrollo local: la gestión internacional de los municipios intermedios. Edición: CEIPI/UNICEN. Código ISBN 978-950-43-2840-7. Páginas: 9-34. Tandil, Argentina, 2014

Calvento, Mariana, Lorenzo, Natalia y Herrero, Sol, (2014) "Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias", Revista CONfines, Año 10, N° 20, agosto-diciembre 2014.

CEFIR e Identidad MERCOSUR, (2012) 25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) e Identidad MERCOSUR.

CELAC, (2004) Declaración Conjunta de la Habana, Cuba.

CELAC, (2010) Cumbre de la Unidad, México.

CELAC, (2011) Declaración de Caracas, Venezuela.

CEPAL, (2004) Panorama social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL, (2009) Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe 2009 (LC/G.2424-P), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL, (2012) Panorama social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL, (2014) Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo, 2014. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Chasqueti, D. (2003) "Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional". Serie Análisis y Propuestas. Montevideo: Friedrich Ebert Foundation.

Chasqueti, D. (2006): "El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR". Friedrich Ebert Foundation. Montevideo.

CIPPEC, (2012) "La cooperación internacional como herramienta para el desarrollo local". Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Clarke, S. y Gaile, G., (1992) "The Next Wave: Postfederal Local Economic Development Strategies", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 6, N° 2 187-198. California, EEUU: Publicaciones Sage/Thomson Reuters.

Colacrai, Myriam, (2009) "Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación sur-sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política Argentina". Documento de Trabajo N° 1. Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D) de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín. Argentina.

Colombo, Sandra y Roark, Mariano, (2012) "UNASUR: integración regional y gobernabilidad en el siglo XXI". *Revista Densidades N° 10*, septiembre de 2012.

Consenso de Buenos Aires, (2003) Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Bs. As.

Da Motta Veiga, P. y Ríos, S. (2007) "O regionalismo pos-liberal na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Serie de Comercio Internacional (62), CEPAL. Santiago de Chile.

Duchacek, I., (1986) *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Boulder Colorado: Westview Press.

Fronzaglia, M., (2005) *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de Sao Paulo-de 2001 a 2004*. Tesis de Maestría: Campinas: UNICAMP.

Gallo Yahn Filho, A. y Fernandes De Oliveira, M., (2006) "Capítulo 3 - Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais", en Vigevani, T. (Coord.): Gestão Pública y Inserção Internacional Das Cidades. 1º Relatório Científico. Processo FAPESP nº 03/12953-0. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Pontífica Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (UNESP). Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). São Paulo. Pp. 80-97.

García Segura, C., (1996) "La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales", en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 91. Enero-Marzo. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GERI – UAM, (2010) "Integración Regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur – Sur". Revista Relaciones Internacionales, núm. 15, octubre de 2010. Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica del Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI). Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España

Godoy, C. (2006) "Paradiplomacia Municipal" Documento de Trabajo N° 5. Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile. Santiago de Chile.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel, (2010) "Entre las Ciudades y los procesos de Integración Regional: Una apuesta a la Governance Multinivel", en Martín López, Miguel Ángel y Oddone Carlos Nahuel. (Coord), Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas. Granada, España. Pp. 221-241.

Hirst Mónica y Antonini Blanca (2009) Documentos de trabajo sobre cooperación sur-sur (2009). Dirección General de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Argentina.

Katz, Claudio, (2007) "El escenario Latinoamericano". En Gambina, Julio y Estay Jaime (comp.) ¿Hacia dónde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y El Caribe. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas – FISyP. Pp. 301-314.

Lechini, Gladys, (2009) "La Cooperación Sur – Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?", Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

Leva, G., (2004) “Globalización, competitividad internacional y ciudad”, en Fernández, G. y Leva, G. (Comp.): Lecturas de economía, gestión y ciudad. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes. Pp. 19-54.

Martínez, Osvaldo, (2011) “ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión”. En Pérez García, José Ángel y Tablada Carlos, (2011) América Latina: De la integración del capital a la integración de los pueblos. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana. Pp. 118-142.

MERCOSUR, (2003) Consenso de Buenos Aires, Argentina.

MERCOSUR, (2005) Protocolo de Asunción para Derechos Humanos, Paraguay.

Messing, G. y Llorente, M. del H., (2003) “La nueva diplomacia de las ciudades. Oportunidades y amenazas”, en el “I Encuentro de Egresados y Estudiantes de Relaciones Internacionales de IBEROAMERICA- IBERAM 2003”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

NACIONES UNIDAS, (1995) Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Estado de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, Quincuagésimo periodo de sesiones.

Ojeda, Tahina, (2010) “La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido”, Revista Relaciones Internacionales Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur – Sur, Número 15, España.

Pérez García, José Ángel y Tablada Carlos (2011): América Latina: De la integración del capital a la integración de los pueblos. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Ponce Adame, E. A., (2011) “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”, en Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No. 1, Buenos Aires, Argentina.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, (2003) “Informe sobre Desarrollo Humano”, en línea en <http://www.undp.org/spanish/>, consultado el día 16 de junio de 2011.-PRIMERA PARTE A copy.qxd:Layout 17/16/12 5:34 PM.

Rojas Aravena, Francisco y Tatiana Beirute Brealey, (2011) "Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur. Asociación y cooperación. Miradas desde las opciones sur-sur". FLACSO; Fundación Carolina, América Latina y el Caribe. Buenos Aires.

Rojas Aravena, Francisco, (2012) "La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos". Revista Nueva Sociedad No 240, julio-agosto de 2012, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Romero, M. del H., (2004) "Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada". Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.

Sader, Emir, (2008) Posneoliberalismo en América Latina. CLACSO-CTA Ediciones. Buenos Aires.

Salomón, Mónica (2007) "La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores", en 1º Encontro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília (DF), de 25 a 27 de julho de 2007.

Sanahuja, José Antonio (2007) "Regionalismo e integración en América Latina. Balance y perspectivas", en Revista Pensamiento iberoamericano, Agencia Española de Cooperación Internacional y Fundación Carolina. ISSN 0212-0208, N°. 0, 2007, págs. 75-106.

Sanahuja, José Antonio (2012) "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR" en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini (J.) Haroldo (Coord.) El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries). Buenos Aires. Pp. 19-72.

Sau A., Julio (2011) Nuevos Temas en la Integración Latinoamericana del Siglo XXI. Fundación Friedrich Ebert. Chile.

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

Secretaría General Iberoamericana- SEGIB, (2012) Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, Madrid

Ticehurst, Simón (2011) “¿Nuevos Horizontes para la Integración Latinoamericana?” En Pérez García, José Ángel y Tablada Carlos, (2011) América Latina: De la integración del capital a la integración de los pueblos. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana. Pp. 221-242.

UNASUR (2008) Declaración de la Moneda, Chile.

UNASUR (2008) Tratado constitutivo de UNASUR, Brasilia.

UNASUR (2010) Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, Guyana, 2010.

Vázquez Barquero, A. (2006) “Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo”, en Revista Eure, Vol. XXXII, N° 95, Santiago de Chile, pp. 75-92.

Vigevani, T. y Prado, D. (2010) “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil”, en Maira, L. (ed.): La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires, Libros del Zorzal. Pp. 177-207.

Xalma, Cristina (2013) “Generando Indicadores para la Cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur”. Documento de trabajo N° 4. SEGIB- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Montevideo.

Zapata Garesché, (2014) “Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción”. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades. AL-LAS. México.

Zapata Garesché, E. (2007) Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1. Diputación de Barcelona. Barcelona.

Zarza, Olga, (2006) “Cono Sur: cooperación e integración en clave local”. En Anuario de la cooperación descentralizada, Año 2005. Montevideo: OCD.

Zubelzú, G. (2008) "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas", en Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubelzú, G.: Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: CARI-PNUD. Pp. 83-106.

Zubelzú, G. e Iglesias, V. (2005) Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales. Buenos Aires: PNUD-CARI.



# Cooperación Sur-Sur en Bancos de Leche Humana

## un estudio de la horizontalidad en los proyectos bilaterales

AUTOR: **MSC. ALEJANDRO GUILLERMO RABUFFETTI**. COAUTOR: **DR. JOÃO APRIGIO GUERRA DE ALMEIDA**

### RESUMEN

El reconocimiento de las Agencias de las Naciones Unidas de que la cooperación técnica internacional en Bancos de Leche Humana – BLH practicada por la Fiocruz en una acción integrada con la Agencia Brasileña de Cooperación es un ejemplo de éxito en la cooperación sur-sur, nos llevó a asumir la horizontalidad de esta cooperación como presupuesto de este estudio, en el cual los vínculos entre los cooperantes se configuraron como objeto de la investigación. Con el objetivo de estudiar la construcción de vínculos entre los participantes de esta cooperación y las posibles relaciones de nexo entre vínculos construidos y resultados alcanzados, fueron estudiadas las cooperaciones bilaterales entre Brasil y Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cabo Verde y España. Para tanto, proyectos de cooperación bilateral, informes de misiones técnicas, artículos científicos y demás documentos públicos vehiculados por internet fueron utilizados como fuente primaria; analizadas por la técnica de Análisis de Contenido en la Modalidad Temática. Los resultados revelaron que los vínculos son construidos en dos movimientos: primeramente, entre la contraparte técnica brasileña y la referencia indicada por el Ministerio de Salud de cada uno de los países cooperantes y luego, donde esos vínculos son desdoblados dentro del país para otros actores que, a su vez, construyen vínculos con la Red Brasileña de BLH. Esa reverberación dentro del país se mostró determinante para continuar con el proceso de construcción de los vínculos. La formalización de la Cooperación fue decisiva en el establecimiento del vínculo ‘Cooperar’ en función de la disponibilidad de recursos para ejecución de las actividades planificadas. Aun, el estudio generó la oportunidad de diferenciar los términos ‘Cooperar’ y ‘Colaborar’, usualmente utilizados como sinónimos en el contexto de la cooperación internacional.

**Palabras Claves:** Bancos de Leche Humana; Cooperación Técnica; Cooperación Internacional; Seguridad Alimentaria y Nutricional.

#### Recomendación para citar:

Rabuffetti, A. y J. Guerra (2016) Cooperación Sur-Sur en Bancos de Leche Humana: un estudio de la horizontalidad en los proyectos bilaterales. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen 1*. Pp 129-157. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

## PRESENTACIÓN DEL TEMA Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO

Los Bancos de Leche Humana - BLH han, históricamente, desempeñado un papel importante en la asistencia a la salud materno-infantil en Brasil. En el ámbito de la salud pública, es considerado una estrategia de la política estatal orientada para la seguridad alimentaria y nutricional en la atención neonatal, buscando la reducción de la morbilidad y mortalidad infantil con énfasis en el componente neonatal.

Los resultados alcanzados anualmente por la Red Brasileña de Bancos de Leche Humana- rBLH-BR, tanto en la prestación de servicios asistenciales en lactancia materna, cuanto en el número de niños beneficiados con leche humana de calidad certificada, evidencian la contribución relevante y el impacto positivo de su actuación en el ámbito de la salud materno-infantil brasileña. Como ejemplo, vale citar que en 2013, la rBLH-BR alimentó 177.103 recién nacidos internados en unidades de terapia intensiva/semi-intensiva neonatales con 174.016,9 litros de leche pasteurizada de calidad certificada, involucrando 159.219 mujeres que, de forma altruista y voluntaria, donaron su excedente de leche para los BLH en Brasil (REDEBLH, 2014). En 2013, cumpliendo su papel de casas de apoyo, promoción y protección a la lactancia materna, 2.001.150 mujeres en proceso de amamantamiento (gestantes, puérperas y lactantes) apelaron a los BLH, buscando ayuda para vencer las dificultades encontradas. Estos números retratan de forma clara la contribución que esta red ha ofrecido para la salud pública brasileña. Una red que en Brasil es constituida, actualmente, por 214 Bancos de Leche Humana y 129 Puestos de Recolección distribuidos en todos los estados del País, componiendo la mayor y más compleja Red de Bancos de Leche Humana del mundo (REDEBLH, 2014).

Las inversiones realizadas desde 1985 por la Fundación Oswaldo Cruz - Fiocruz en el campo de la investigación y del desarrollo tecnológico en el área de BLH, permitieron que Brasil desarrollase un modelo de BLH basado en una tecnología alternativa y moderada, de bajo costo, pero garantizando un estándar de calidad reconocido internacionalmente y refrendado por la Organización Mundial de la Salud - OMS. La acción coordinada, la investigación y el desarrollo tecnológico son elementos importantes que sirven de apoyo a la red brasileña, tornando compatible la manutención de un alto rigor técnico con bajo costo operativo, de modo de responder adecuadamente a las diferentes demandas generadas por la sociedad (ALMEIDA, 1999).

La importancia comprobada de la acción de la rBLH-BR, por medio de los resultados obtenidos en el ámbito nacional fue ampliamente apropiada por los organismos internacionales que actúan en salud. Vale destacar que la OMS consideró la iniciativa de los BLH en Brasil como una de las que más contribuyó para la reducción de la mortalidad infantil, en la década de 90, entre otras varias iniciativas desarrolladas en el ámbito de la estrategia “Salud para Todos en el Año 2000”(ALMEIDA, 2010). Este reconocimiento llevó a la OMS a conferir a la rBLH-BR en 2001, durante la 54ª. Asamblea Mundial de la Salud, el premio Sasakawa de Salud, resaltando el impacto positivo de sus acciones en el área de la salud materno-infantil en Brasil. Este reconocimiento internacional amplió la visibilidad del trabajo desarrollado por la rBLH-BR y generó una serie de demandas, con el objetivo de compartir con otros países la experiencia desarrollada por la Fiocruz en el campo de los BLH y de la lactancia materna -LM (ALMEIDA, 2010).

Este primer reconocimiento internacional inició un ciclo de proyección internacional de la rBLH-BR. En 2003, la Organización Panamericana de la Salud - OPS demandó las primeras acciones de cooperación con los países de América Latina para implantación y desarrollo de BLH, de forma de contribuir para la promoción de la salud en las Américas (REDEBLH, 2013).

En mayo de 2005, la rBLH-BR realizó en Brasilia el IV Congreso Brasileño de BLH, II Congreso Internacional de BLH y Fórum Latinoamericano de BLH, reuniendo 2.500 profesionales de 11 países y organismos internacionales. Durante el Fórum, un grupo de trabajo formado por técnicos de los ministerios da salud de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela, por la OPS, por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, por la World Alliance for Breast feeding Action - WABA y por la Red Internacional en Defensa del Derecho de Amamantar - IBFAN, elaboró un documento denominado Carta de Brasilia. En este documento fueron definidos compromisos y directrices para la internacionalización de la acción BLH con el objetivo de construir la Red Latinoamericana de Bancos de Leche Humana (MAIA et al, 2006). A partir de la Carta de Brasilia se inicia un proceso de articulación interinstitucional entre el Ministerio de las Relaciones Exteriores (Agencia Brasileña de Cooperación - ABC), el Ministerio de Salud (Asesoría Internacional - AISA y el Área Técnica de la Salud del Niño y Lactancia Materna) y la Fiocruz, que permitió llevar la experiencia brasileña para otros países, por medio de proyectos de cooperación técnica bilateral (IBERBLH, 2008). A partir de ahí, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil incluye el tema BLH en la agenda de la cooperación internacional y con eso la estrategia BLH trascendió el ámbito técnico de la salud, para un carácter político internacional relevante (CÁNEPA, 2011).

La propuesta de creación de la Red Latinoamericana de BLH, formulada en 2005, se configura como una acción estratégica para enfrentar los altos índices de mortalidad y morbilidad infantil de la región, agravado por el panorama global de aumento de nacimientos de riesgo. Un Estudio de la Comisión Económica para América Latina y Caribe - CEPAL proyectó para el período de 2005 a 2020, un incremento poblacional de 19,4%, con 11.603.000 nacimientos en ese período. Situación aún agravada por la preocupante tendencia de aumento de los partos prematuros y los riesgos asociados a la prematuridad, elevando los índices de mortalidad neonatal. Como ejemplo vale destacar los resultados presentados por una investigación realizada entre 1982 y 2004 en la ciudad de Pelotas, en el Estado de Rio Grande do Sul, en la cual consta que la frecuencia de parto prematuro aumentó de 6,3% para 15,3% en ese período (IBERBLH, 2008). Frente a ese contexto, la implantación e implementación de BLH como estrategia de seguridad alimentaria y nutricional en la atención neonatal, pasó a configurarse como un importante aliado de las políticas públicas de salud en la región de América Latina, Caribe Hispánico y Península Ibérica.

En mayo de 2007, considerando la importancia de los efectos que la estrategia de los BLH ya producía en el escenario de la salud pública Iberoamericana, el Gobierno Brasileño presentó el Proyecto “Apoyo Técnico para Implantación de la Red Iberoamericana de BLH” a la Secretaría General Iberoamericana - SEGIB, con la perspectiva de instituir un fórum de cooperación multilateral en BLH en la región. Tras el análisis de los responsables de cooperación de los países Iberoamericanos, la propuesta fue aprobada durante la XVII Cúpula Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Chile en noviembre de 2007. Así, fue creado el Programa Cumbre de Red de BLH, denominado Programa Iberoamericano de BLH - IberBLH (IBERBLH, 2008). Para su ejecución y conducción fue instalada la Secretaría Ejecutiva del Programa, en el Instituto de Comunicación e Información Científica y Tecnológica en Salud - ICICT, unidad de la Fiocruz en convenio con el Instituto Nacional de Salud de la Mujer, del Niño y del Adolescente Fernandes Figueira - IFF.

El IberBLH es un Programa de cooperación multilateral, en la región Iberoamericana, que busca apoyar la implantación de como mínimo un BLH en cada país de Iberoamérica, como componente estratégico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODMs, con énfasis en la reducción de la mortalidad infantil. Su foco principal se orienta para la reducción de las condiciones adversas de salud de los grupos poblacionales estratégicos y en situaciones especiales de agravio, particularmente para niños prematuros y/o de bajo peso al nacer. De esta forma, el Programa IberBLH se presenta como una estrategia para ampliar el intercambio del conocimiento y del desarrollo tecnológico en el campo de la lactancia materna y de los BLH (IBERBLH, 2008).

En diciembre de 2009, durante la 2ª Exposición Global de Desarrollo Sur-Sur -GSSD Expo y la conmemoración del 6º Día Anual de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, en Washington, D.C.; la iniciativa BLH fue reconocida por la OPS/OMS y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD como una de las iniciativas que más contribuyeron para el desarrollo humano en el Hemisferio Sur, aportando soluciones prácticas que pueden ser reproducidas, expandidas o adaptadas por otros países (IBERBLH, 2009).

En 2010, el documento final de la XX Cúpula Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realiza la siguiente alusión a IberBLH: “Reconocer el trabajo realizado por el Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana a favor de las madres y de los recién nacidos prematuros. Valorizar la Carta de Brasilia, firmada en el Congreso de Bancos de Leche Humana, celebrado entre 27 y 30 de Septiembre de 2010, en esa ciudad y cuyos objetivos apuntan para la extensión y sustentabilidad de los Bancos de Leche Humana” (SEGIB, 2010).

La Cooperación en BLH desarrollada por la Fiocruz en la región de Iberoamérica fue escogida por la OPS como un “Caso” a ser estudiado por el Grupo de Tarea de Cooperación Sur-Sur de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OECD. Como resultado de la investigación fue producido el documento “Un modelo de cooperación horizontal: La Red Iberoamericana de BLH”, que formó parte de los Estudios de Caso que fueron presentados en el IV Fórum de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan, Corea del Sur en Noviembre de 2011 (TTS-SC, 2011).

Los medios de comunicación destinados al sector salud han destacado el papel de los BLH a favor de la salud materno-infantil. Por ejemplo, la Revista TheLancet, en la edición de mayo de 2011, observa que los BLH, en conjunto con otras iniciativas, colaboraron para que la duración de la lactancia materna en Brasil haya aumentado considerablemente en las últimas tres décadas, con el consecuente impacto en la reducción de la mortalidad infantil y en la mejora de la situación nutricional infantil (VICTORA et al, 2011).

Para retratar mejor la importancia de la cooperación técnica internacional en BLH practicada por la Fiocruz, vale observar el total de países cooperantes: Argentina, Angola, Belice, Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, España, Guatemala, Haití, Honduras, México, Mozambique, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Esta iniciativa reunió el mayor número de proyectos de cooperación técnica internacional en salud de Brasil en el año 2012, según informe de la División de Proyectos de la Asesoría Internacional de Asuntos de Salud del Ministerio de Salud (TELLES, 2013). En relación a los resultados, esta iniciativa conducida

por la rBLH-BR resultó en la implantación de 59 Bancos de Leche Humana en la región de Iberoamérica y África que, en conjunto con la Red Brasileña de Bancos de Leche Humana durante el año 2013, recolectaron 188.648 litros de leche humana que alimentaron y nutrieron 242.498 niños internados en unidades de terapia intensiva/semi-intensiva neonatales. Para tanto, participaron donando su excedente de leche el total de 246.772 madres. En cuanto a las mujeres en proceso de amamantamiento (gestantes, púerperas y lactantes), fueron realizados 2.272.216 atendimientos en 2013 (SEGIB, 2014).

La magnitud demostrada por los números que retratan los resultados alcanzados y las evaluaciones realizadas por organismos internacionales, considerando la cooperación internacional en BLH desarrollada por la Fiocruz como una de las iniciativas que más contribuyeron para el desarrollo humano en el hemisferio sur, nos lleva a indagar como este nivel fue alcanzado.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Estudiar la construcción de los vínculos entre los participantes de la cooperación técnica internacional en Banco de Leche Humana desarrollada por la Fiocruz.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Identificar los vínculos que se establecen entre la Red Brasileña de Bancos de Leche Humana y los países cooperantes;
2. Conocer la dinámica de la construcción de vínculos entre la Red Brasileña de Bancos de Leche Humana y los países cooperantes;
3. Identificar las posibles relaciones entre vínculos y resultados alcanzados en la Cooperación Técnica Internacional en BLH desarrollada por la Fiocruz.

## **METODOLOGÍA**

Este es un estudio exploratorio-descriptivo de naturaleza cualitativa (MINAYO, 2010), centrado en la comprensión de los vínculos bilaterales que se construyen entre los países que participan de la cooperación técnica internacional en BLH, desarrollada por la Fundación Oswaldo Cruz - FIOCRUZ en una acción integrada con la Agencia Brasileña de Cooperación - ABC del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (IBERBLH, 2008).

El reconocimiento de las Agencias de las Naciones Unidas de que la cooperación técnica internacional en BLH practicada por la FIOCRUZ/Instituto Nacional de Salud de la Mujer, del Niño y del Adolescente Fernandes Figueira - IFF/ Instituto de Comunicación e Información Científica y Tecnológico en Salud - ICICT es un ejemplo de éxito en la cooperación Sur-Sur (CÁNEPA, 2011), nos permite asumir el carácter horizontal de esta cooperación como presupuesto teórico y la propia horizontalidad de la misma como temática, en el cual los vínculos entre los cooperantes se materializan como objeto del presente estudio. Conocer los vínculos y buscar posibles relaciones de nexo entre los mismos y los resultados alcanzados en los proyectos de cooperación bilateral fueron los principales elementos que nos llevaron a la cuestión orientadora: ¿Cómo se construyen los vínculos entre los cooperantes y como ellos se asocian a los resultados alcanzados en los proyectos de cooperación técnica internacional en BLH?

Este estudio fue desarrollado en dos etapas: Definición del campo de estudio, cuando fueron elegidos los países cooperantes y las fuentes primarias; y el análisis de los documentos con base en el referencial de análisis de contenido (MINAYO, 2010) y de los criterios para definición de los niveles de vinculación entre los cooperantes (ROVERE, 1999).

## **CAMPO DE ESTUDIO**

Considerando que la rBLH-BR se vincula con países de América Latina, Haití, Península Ibérica y tres países africanos, la propuesta fue considerar un BLH de América del Sur; uno de América Central y Caribe; uno de la Península Ibérica y uno de África. La elección fue realizada por sorteo, en el cual fueron considerados: Argentina, Costa Rica y España. Cabo Verde fue elegido por ser el único BLH en funcionamiento en África. De igual forma, Bolivia no fue elegida por sorteo y su introducción en el estudio, adviene del hecho de ser un país que integra la cooperación en BLH desde la Carta de Brasilia I, en 2005, y hasta el presente momento, no ha hecho viable el funcionamiento de su BLH. O sea, Bolivia fue incluida de propósito en el estudio, en virtud de no haber presentado el mismo tiempo de respuesta de los demás países de la región. Esto nos llevó a cuestionar si esta tendencia podría guardar alguna relación con los vínculos construidos en esta cooperación.

## **SELECCIÓN DEL MATERIAL**

Para consecución de los objetivos propuestos en el presente estudio, fueron elegidos como fuentes primarias los siguientes documentos: a) Proyectos de cooperación técnica bilateral entre Brasil y los siguientes países: Argentina, Bolivia, Costa Rica y Cabo Verde; b) Proyectos de cooperación técnica multilateral: Programa Iberoamericano de

Bancos de Leche Humana – IberBLH; c) Informes técnicos de las misiones realizadas en el marco de los proyectos arriba mencionados; d) Noticias publicadas en los Boletines semanales de la Red de BLH “rBLH Comunica”, sobre temas alusivos a la cooperación entre Brasil y los países de este estudio; e) Artículos científicos, Anales de Congresos y Documentos Técnicos alusivos al objeto de este estudio; f) Documentos públicos vehiculados por internet, alusivos al objeto de este estudio; g) Comunicaciones oficiales de los Ministerios de Salud de los países cooperantes, disponibles en internet; h) Documentos publicitados por la Agencia Brasileña de Cooperación; i) Documentos publicitados por los Organismos Internacionales y Asociaciones de Clase en el país cooperante.

## **ANÁLISIS DE CONTENIDO DEL MATERIAL SELECCIONADO**

El análisis de Contenido, modalidad Temática, utilizada en este estudio, asume el tema como concepto central. La noción de tema está ligada a una afirmación a respecto de determinado tema, pudiendo ser gráficamente presentada por medio de una palabra, de una frase, de un resumen (MINAYO, 2010). En esta modalidad el trabajo es desarrollado en tres etapas secuenciales: 1) Pre-Análisis, que busca la sistematización de los documentos permitiendo al analista la conducción de los análisis subsecuentes; 2) Exploración del Material, consiste en la exploración y clasificación del material que busca alcanzar el núcleo de comprensión del texto; 3) Tratamiento de los Resultados Obtenidos e Inferencia / Interpretación, consiste en la elaboración de una síntesis interpretativa por medio de una redacción que sea capaz de dialogar los temas con los objetivos, las cuestiones y los presupuestos de la investigación.

## **CRITERIOS PARA DEFINICIÓN DE LOS NIVELES DE VINCULACIÓN DE LOS COOPERANTES**

Para identificar los niveles de vinculación (vea en anexo niveles de vinculación según Rovere) en el desarrollo de la cooperación técnica entre la rBLH-BR y los países cooperantes, fueron definidos los criterios abajo, con base en lo que propone Rovere (1999):

1. Reconocimiento: este nivel es verificado cuando es reconocida la contribución efectiva de los BLH para la cualificación de la atención neonatal y su impacto para reducir los índices de morbilidad y mortalidad infantil, con énfasis en el componente

neonatal. Esta aceptación puede ser evidenciada en la publicación de artículos, en documentos firmados, declaraciones de personas vinculadas a la salud.

2. Conocimiento: Al reconocer la contribución efectiva de los BLH para la cualificación de la atención neonatal, los países eligen la rBLH-BR como un interlocutor válido para responder sus necesidades de ampliar el conocimiento sobre los BLHs. Comienza en este punto el inicio de un proceso que culmina en la construcción de un consenso técnico sobre los alcances y límites de los BLH, en el contexto de la salud pública de los respectivos países. Se verifica este nivel en las acciones para el desdoblamiento de la temática BLH en el país.

3. Colaborar: a partir de aquí comienza el vínculo por medio de acciones de ayuda espontánea y por demanda. De esta forma, ocurren los primeros contactos colaborativos entre las partes, se comparten documentos, tales como reglamentación y normas técnicas de los BLHs, son realizados cursos, asesorías, consultorías técnicas, presentaciones y conferencias, contribuyendo también en el desdoblamiento de la temática BLH en el País. Las COMISTAS forman parte de este nivel. La colaboración concluye en la construcción de una planificación común, normalmente traducido na forma de proyecto.

4. Cooperar: en este nivel son desarrolladas las actividades diseñadas en el proyecto de cooperación técnica para implantar e implementar BLH. Los trabajos son conducidos de forma estructurada, planificada y de responsabilidad mutua, en el cual la solidaridad surge como valor de esa acción.

5. Asociarse: en este nivel, como resultado de la relación de asociación surge el valor 'Confianza'. La relación de confianza queda evidente en muchas de las acciones realizadas las cuales solamente son posibles por la presencia de ese valor. En este nivel existe una interlocución directa entre las partes técnicas de los países cooperantes.

## RESULTADOS

El análisis de la cooperación técnica internacional en BLH desarrollada por Brasil - Fio-cruz, permitió identificar los diferentes niveles de vinculación que se formaron con cada uno de los países cooperantes contemplados en este estudio. Además, fue posible observar que los niveles de vinculación se establecieron de forma gradual y al mismo tiempo secuencial, siendo demarcados por valores específicos. Del 'Reconocer' al 'Asociarse', cada nivel de vinculación fue establecido de forma específica, observando las dinámicas presentadas a seguir:

## RECONOCER Y CONOCER - NIVELES 1 Y 2

El proceso de construcción de los vínculos entre la rBLH-BR - y los países cooperantes, tal cual descrito por Rovere (1999), tuvo inicio con el establecimiento del primer nivel de vinculación - el “Reconocer”. En esta etapa, todos los países presentaron el mismo comportamiento, pues buscaron identificar como la estrategia BLH podría contribuir para la reducción de la mortalidad infantil en sus respectivos territorios, reconociendo el impacto positivo de esta acción sobre las condiciones concretas de vida de los recién nacidos, en particular de aquellos que demandan cuidados neonatales intensivos y semi-intensivos; o sea, los recién nacidos prematuros y aquellos que presentan bajo peso al nacer. En este proceso, la aceptación emerge como un valor resultante del reconocimiento y a su vez, demarca el inicio de un proceso en busca de ampliar el conocimiento sobre lo que es la rBLH-BR y cual su “modus operandi”.

Al reconocer la contribución efectiva de los BLH para la cualificación de la atención neonatal y su impacto para reducir los índices de morbilidad y mortalidad infantil, con énfasis en el componente neonatal, los países eligen la rBLH-BR como un interlocutor válido para responder sus necesidades de ampliar el conocimiento sobre este asunto. Como resultado, el interés surge como un valor e inicia el segundo nivel de las relaciones en la construcción de los vínculos entre los cooperantes - el ‘Conocer’. Comienza en este punto el inicio de un proceso que culmina en la construcción de un consenso técnico sobre los alcances y límites de los BLH, en el contexto de la salud pública de los respectivos países. En esta fase, cada país desarrolla dinámicas propias con el objetivo de reverberar el ‘Reconocer’ y el ‘Conocer’ entre sus pares y las comunidades científicas. A partir de entonces, observando las especificidades de sus contextos, los países siguen con sus dinámicas internas en la búsqueda de ampliar el conocimiento sobre el significado de los BLH.

El consenso técnico, científicamente fundamentado, se configuró como elemento primordial para consubstanciar las decisiones políticas sobre los rumbos de la cooperación con Brasil, así como fue el elemento precursor y decisivo para la construcción de los demás niveles de vinculación subsecuentes.

La visibilidad internacional del trabajo desarrollado por la Fiocruz con los BLH en Brasil tuvo inicio en 2001, a partir de la 54ª Asamblea Mundial de Salud, cuando la rBLH-BR fue agraciada con el Premio “Sasakawa de Salud” por la excelencia del trabajo desarrollado en el País. A partir de entonces, innumerables demandas de cooperación comenzaron a surgir, pero fue en el año de 2005 que ocurrió el primer movimiento estructurado e institucionalizado, posibilitando el inicio del ‘Reconocer’ de la rBLH-BR, tal cual pro-

pone Rovere (1999). En mayo de 2005, durante el II Congreso Internacional de BLH en Brasilia, fue realizado el I Fórum Latinoamericano de BLH con el objetivo de discutir el significado de implementar esta acción en la región. En este evento, representantes de los ministerios de salud de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y representante de la OPS, de UNICEF, de WABA y de IBFAN, construyeron colectivamente un documento denominado Carta de Brasilia, en el cual fueron definidos compromisos y directrices para la internacionalización de la acción BLH con el objetivo de construir una Red de BLH en América Latina y Caribe. En este documento es evidente la aceptación de la estrategia del BLH por parte de los signatarios, considerándola como un elemento fundamental para la política pública de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; capaz de garantizar el acceso de los recién nacidos internados a la leche humana, actuando como generador de transformaciones sociales en el ámbito de la salud materno-infantil (IBERBLH, 2010). Por lo tanto, la firma de la Carta de Brasilia en 2005 demarcó el 'Reconocer' y el inicio del proceso de 'Conocer' para Argentina, Bolivia y Costa Rica; una vez que España y Cabo Verde, también integrantes de este estudio, no estuvieron presentes en este evento.

Dado este primer movimiento de reconocimiento por parte de los Ministerios de Salud, el segundo movimiento en el proceso de construcción de los vínculos fue llevar la temática de BLH para sus países e impulsar el desdoblamiento de ese reconocimiento en el interior de los mismos. Este desdoblamiento tuvo sus peculiaridades en cada país, involucrando diferentes actores y dinámicas.

En Argentina, el representante del Ministerio de Salud en el I Fórum Latinoamericano llevó el tema para la Sociedad Argentina de Pediatría que, a su vez, al comprender el alcance de la acción de BLH a favor de la salud del niño, asumió el protagonismo de llevar ese reconocimiento para todo el País. Para tanto, generó innumerables oportunidades de difusión de la información en su ámbito de actuación, incluyendo el tema BLH en reuniones, cursos, seminarios, congresos y demás espacios de comunicación científica bajo su responsabilidad. Como resultado, nuevos actores - médicos, enfermeros, nutricionistas, autoridades sanitarias provinciales, asociaciones de clase como por ejemplo la Sociedad Argentina de Nutrición, entre otros - pasaron a reconocer el trabajo de la Red Brasileña de Bancos de Leche Humana.

En Bolivia, en que pese el hecho del Ministerio de Salud haber reconocido el significado de la acción BLH para el contexto de la salud pública, no fue posible encontrar cualquier registro sobre esfuerzos y/o iniciativas para reverberar el 'Reconocer' en el País. Vale resaltar que fue realizada una búsqueda exhaustiva de información, incluyendo fuentes primarias y secundarias producidas desde el Ministerio da Salud hasta las Sociedades de

Clase; fueron consultados boletines, Anales de Congresos y eventos científicos realizados y ninguna mención sobre el tema BLH fue encontrada.

En Costa Rica, el desdoblamiento de la estrategia de los BLH fue inicialmente conducido por el Ministerio de Salud y por la Caja Costarricense de Seguro Social - CCSS. El desdoblamiento del reconocimiento rápidamente involucró nuevos actores en el País, pudiendo ser verificada esta afirmación en la Memoria Institucional del Ministerio de Salud de Costa Rica del período 2002-2006, la cual menciona que el proceso de implementación del BLH es una acción articulada entre la CCSS, la Facultad de Microbiología y la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica (MSCR, 2006). Un aspecto que merece ser destacado en esta fase en relación a los desdoblamientos internos verificados en Costa Rica, es el hecho del Ministerio de Salud haber designado a un profesional técnico, con amplia experiencia previa en lactancia materna, para asumir la coordinación técnica y política de la acción BLH en el País.

La acción desarrollada por la Caja Costarricense de Seguro Social en pro del reconocimiento continuó por medio de la sensibilización de profesionales de salud a respecto de la importancia de los BLH. Esto puede ser observado en una carta publicada en el portal de la rBLH-BR, de noviembre de 2007, en la cual el Coordinador Nacional para los BLH de Costa Rica informó sobre los avances para la implantación del primer BLH en el País, destacando la realización de tres eventos de sensibilización sobre la importante contribución de los BLH para la salud materno-infantil. Aún, en este mensaje, es reforzada la aceptación y el interés del país por los BLHs, donde el coordinador expresa que “creemos fielmente que este proyecto permitirá, aún más, bajar la morbilidad y mortalidad infantil de nuestro país y consideramos que Costa Rica podría ayudar al resto de los países centroamericanos a capacitarse sobre este asunto y el manejo de lactancia materna, una vez establecido y funcionando el BLH” (REDEBLH, 2007).

La construcción de los vínculos Brasil - Cabo Verde fue marcada por dinámicas muy diferentes de aquellas registradas para la fase de ‘Reconocer’ y ‘Conocer’ entre los Países que participaron del Fórum Latinoamericano de BLH en 2005. El hecho que demarca esta etapa fue una Reunión de Comisión Mixta Brasil - Cabo Verde realizada en 2007. En aquella oportunidad Cabo Verde ya demostraba aceptación e interés construidos con base en informaciones obtenidas en eventos y publicaciones científicas. Fue así que el País solicitó a la Agencia Brasileña de Cooperación y al Ministerio de Salud de Brasil el apoyo para realizar un estudio de viabilidad técnica para BLH en el País, incluyendo verificación “in loco”. Este mixto de aceptación e interés hizo con que la construcción de los vínculos evolucionase rápidamente en dirección al ‘Colaborar’.

La trayectoria de la construcción de vínculos con España se origina en el movimiento realizado por el Hospital '12 de Octubre' de Madrid. Los profesionales del servicio de neonatología decidieron que sería importante implantar un BLH en el Hospital y para tanto, buscaron conocer diferentes BLHs en el mundo entre los años 2000 y 2004. En ese período, reconocen la experiencia brasileña, la aceptan y el interés en ampliar el conocimiento a respecto de los alcances y límites de la misma genera rápidamente una fuerte vinculación colaborativa para hacer viable la implementación del Modelo Brasileño de BLH en el Hospital '12 de Octubre' (VAZQUEZ et al, 2009).

### **COLABORAR - NIVEL 3**

Una vez recorridos los dos primeros niveles en la construcción de los vínculos, ya con un consenso técnico construido y con un interés manifiesto por parte de los países cooperantes con el objetivo de ampliar el conocimiento sobre los BLHs, comienzan los primeros contactos colaborativos. A partir de este punto se inicia el tercer nivel de vinculación denominado por Rovere (1999) como 'Colaborar'. En este nivel, como resultado de una colaboración espontánea y por demanda, surge el valor reciprocidad.

Vale destacar que la reciprocidad referida en este punto del estudio involucra la confluencia de intereses de tres actores: La Fiocruz, representando al Ministerio da Salud de Brasil; el Ministerio de Salud de cada uno de los países cooperantes; la ABC que representa al Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil. Para Fiocruz, la cooperación técnica en salud tiene una orientación de carácter solidario y ético en pro de una salud global mejor y más equitativa, considerando estratégica la expansión de conceptos y políticas de salud a favor del bienestar en salud y de mayor calidad de vida para las poblaciones (FIOCRUZ, 2014). Así, frente al impacto positivo generado por los BLH en Brasil, esta institución tiene interés de internacionalizar esa acción, con la perspectiva de apoyar a países que presentan problemas semejantes a aquellos que Brasil vivenció y para los cuales la rBLH-BR se configura como una eficaz alternativa. A los Ministerios da Salud de los países cooperantes interesa implementar BLHs y, para tanto, demandan apoyo técnico de la Fiocruz. O sea, tienen interés en la estrategia BLH para contribuir en el cambio del perfil epidemiológico de la población de recién nacidos, tal cual ocurrido en Brasil.

Cabe destacar también el interés del Estado brasileño en trabajar esta reciprocidad, porque toda esta cooperación analizada fue viable a partir de las iniciativas de la ABC, que tiene como misión colocar a disposición tecnologías, experiencias y buenas prácticas brasileñas para otros países.

El valor 'Reciprocidad' surge de forma clara para sustentar las acciones de colaboración que serán desarrolladas entre ambos países, ampliando el espacio de difusión y de intercambio del conocimiento en el ámbito de actuación de los BLH. O sea, en esta fase la rBLH-BR trabaja instrumentalizando y subsidiando al país cooperante para el desarrollo de la acción de BLH en su territorio.

El 'Colaborar' es un nivel de vinculación que se caracteriza por la realización de acciones espontáneas y por demanda; pasando al nivel siguiente - el 'Cooperar', que a su vez es constituido por acciones estructuradas y planificadas. En este estudio, la colaboración termina en la construcción de una planificación común, normalmente traducido en la forma de proyecto.

Merece destacarse el hecho de la colaboración observar por lo menos dos movimientos. El primero, entre Brasil y la referencia técnica definida por el Ministerio da Salud de cada país y el segundo, en el trabajo desarrollado por esa referencia en el desdoblamiento de la temática BLH dentro de su país.

Argentina, para continuar con el proceso de difusión y ampliación del conocimiento sobre los BLHs en el país, demandó la colaboración de la rBLH-BR. En agosto de 2005, durante el 10° Congreso Argentino de Pediatría fue realizado el 5° Congreso Argentino de Lactancia Materna, en el cual fue impartido por técnicos brasileños el primer curso sobre procesamiento y control de calidad de leche humana en el País (SAP, 2005). Así, tuvo inicio la construcción del nivel 'Colaborar', con la participación de responsables de lactarios y profesionales de Hospitales Amigos de la Madre y del Niño, despertando el interés de algunas instituciones por la estrategia de BLHs, tal como el Hospital Lagomaggiore de Mendoza, cuyo proyecto de implantación es consecuencia directa de la participación en este evento (SAP, 2008).

La colaboración de la rBLH-BR con Argentina prosiguió y en junio de 2006, técnicos brasileños impartieron en Buenos Aires el "Curso de Organización y Control de la Calidad de BLH", organizado por la Sociedad Argentina de Pediatría y con el apoyo del Ministerio de Salud de la Nación Argentina y de UNICEF. A partir de ahí se inició un proceso de capacitación de recursos humanos para la instalación y funcionamiento de la Red de BLH de Argentina (SAP, 2008). Participaron de este proceso, profesionales del Hospital General San Martín de la ciudad de La Plata, de la Maternidad Ramón Sardá de la ciudad de Buenos Aires, del Hospital Materno Neonatal "Dr. Ramón Carrillo" de la ciudad de Córdoba, del Hospital Lagomaggiore de la ciudad de Mendoza y del Hospital Perrando de la ciudad de Resistencia, provincia del Chaco. La Colaboración con la rBLH-BR continuó por medio de asesorías y consultorías, en lo que respecta al repase de normas, re-

glamentos y procedimientos técnicos para los BLHs y al análisis de plantas de proyectos de implantación de BLH en el País.

El 15 de mayo de 2007, fue inaugurado el primer BLH de Argentina en el Hospital “General San Martín”, de la ciudad de La Plata. Esta iniciativa inició un proceso continuo de capacitación de Recursos Humanos sobre funcionamiento de BLH, conducido por profesionales argentinos, en varias provincias del país. Con un involucramiento cada vez mayor de nuevos actores, el interés fue ampliado, generando mayor demanda sobre el conocimiento de la acción BLH. Este resultado es una consecuencia directa del trabajo desarrollado por la Sociedad Argentina de Pediatría para su desdoblamiento dentro del País (SAP, 2011).

El aumento de la demanda por BLH en Argentina hizo con que la SAP buscara aproximación con el Ministerio de Salud de la Nación Argentina, con el objetivo de que solicitara apoyo técnico de Brasil para la implantación de BLH, evocando el hecho de Argentina ser signataria de la Carta de Brasilia 2005. La elaboración del proyecto de cooperación técnica bilateral “Apoyo Técnico para la Implementación de un BLH en Argentina” fue realizado de forma conjunta durante la realización de la reunión de Comisión Mixta Brasil-Argentina, en septiembre de 2007, demarcando el pasaje del nivel ‘Colaborar’ para ‘Cooperar’ (IBERBLH, 2008).

En Bolivia, la construcción del nivel de vinculación ‘Colaborar’ tuvo inicio con la elaboración, en forma conjunta entre técnicos de la rBLH-BR y la Coordinación de Lactancia Materna de Bolivia, del proyecto “Apoyo para la Implementación del BLH en Bolivia” durante la reunión de Comisión Mixta Brasil-Bolivia realizada en marzo de 2008. Es oportuno destacar que hasta esta fecha no hay registro de información, de cualquier naturaleza, que permitan afirmar que el reconocimiento y conocimiento sobre la estrategia BLH fue reverberada en el territorio boliviano.

El nivel ‘Colaborar’ comienza en Costa Rica en marzo de 2007, cuando un profesional de la Caja Costarricense de Seguro Social - CCSS participó de un Curso Teórico-Práctico de BLH impartido por técnicos de la rBLH-BR en la Maternidad Isidro Ayora, en la ciudad de Quito, en Ecuador. También, a partir de la colaboración con Brasil los profesionales de la CCSS comienzan la elaboración de las normas técnicas para el funcionamiento del BLH en el país, basadas en las normas brasileñas. Finalmente, el nivel ‘Colaborar’ concluye con la elaboración, en forma conjunta entre técnicos de Brasil y de Costa Rica, del proyecto de cooperación técnica “Apoyo Técnico para Implantación/Implementación de BLH en Costa Rica”.

El nivel 'Colaborar' inicia con Cabo Verde con la primera misión realizada por los técnicos de la rBLH-BR al país africano, en mayo de 2008. En la ocasión, fue evaluada la posibilidad de transferencia de tecnología de BLH de Brasil en bases adaptables a la realidad del país y fueron realizadas visitas de prospección en hospitales seleccionados por el Ministerio de Salud de Cabo Verde, para definición del lugar de implantación del primer BLH. Durante la misión fue discutida y elaborada, entre los técnicos de la rBLH-BR, de la Asesoría de Asuntos Internacionales de Salud - AISA y las autoridades del Ministerio de Salud de Cabo Verde, una propuesta de proyecto de cooperación técnica para dar apoyo a la implantación e implementación del primer BLH en el país. La construcción de esa planificación común resultó en el proyecto denominado "Apoyo Técnico para Implantación de BLH en Cabo Verde", concluyendo el nivel 'Colaborar'.

En España, como consecuencia de la elección del Modelo Brasileño de BLH para ser implantado en el Hospital "12 de Octubre" comienza a surgir una fuerte vinculación colaborativa con Brasil. Es importante destacar que nuevos actores pasaron a reconocer el trabajo de la rBLH-BR, tal como la Asociación Española de Pediatría, el Servicio de Salud de Madrid y el Comité de la Iniciativa para la Humanización de la Asistencia al Nacimiento y a la Lactancia Materna - IHAN del País. Para responder a esta mayor demanda por el conocimiento sobre los BLHs brasileños, España solicita la colaboración de la rBLH-BR. A partir de este punto se inicia el nivel 'Colaborar', comenzando en octubre de 2004, cuando técnicos de la rBLH-BR, invitados por el Comité de Lactancia Materna de la Asociación Española de Pediatría, participaron del III Congreso Español de Lactancia Materna presentando trabajos de investigación producidos en el ámbito de los BLH en Brasil. Continuando con la colaboración con España para desdoblamiento de la temática BLH en el País, en 2006, fue nuevamente demandada la colaboración de la rBLH-BR. Durante el IV Congreso Español de Lactancia Materna el Coordinador de la rBLH-BR impartió un curso sobre el funcionamiento del BLH del modelo brasileño y presentó el trabajo desarrollado por el Estado brasileño en dos décadas de políticas públicas sobre lactancia materna y BLH (AEP, 2006).

La colaboración con España prosiguió y, organizado por el Hospital "12 de Octubre" y con el apoyo de la Sociedad Española de Pediatría y la Comunidad de Madrid, en marzo de 2008 técnicos brasileños impartieron el Primer Curso de BLH del Modelo Brasileño en el País.

Con la perspectiva de instituir en la región Iberoamericana un fórum de cooperación multilateral en BLH, fue formulado un proyecto para la creación de la Red Iberoamericana de BLH, el cual fue presentado por Brasil a la Secretaría General Iberoamericana - SEGIB. La propuesta contaba con siete países fundadores, entre ellos estaba España y fue aprobado durante la XVII Cúpula Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno,

realizada en Chile en noviembre de 2007, creando el Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana - IberBLH (FIOCRUZ, 2007). La adhesión de España al Programa demarca el fin de la fase 'Colaborar' y el inicio del 'Cooperar'.

## COOPERAR - NIVEL 4

Una vez concluido el nivel 'Colaborar' se inicia el cuarto nivel en la construcción de los vínculos, denominado por Rovere (1999) como 'Cooperar'. Este nivel se caracteriza por la conducción de los trabajos de forma estructurada, planificada y de responsabilidad mutua, en el cual la solidaridad surge como valor de esa acción. Es importante resaltar que la formalización del proyecto de cooperación técnica es decisiva para el establecimiento de este vínculo; sobre todo porque implica en la disponibilidad de recursos financieros para hacer viable la ejecución de las actividades planificadas. Este nivel consiste en desarrollar las actividades diseñadas en el proyecto de cooperación técnica para implantar e implementar BLH. O sea, se trata del movimiento de conferir concreción a lo que fue planificado, transformando lo proyectado en acción.

Una vez concluido el proyecto de cooperación técnica en BLH, el grado de empoderamiento es tanto, que el equipo profesional adquiere la autoconfianza generada por las competencias desarrolladas con el apoyo de la rBLH-BR. Este empoderamiento conduce de forma inevitable al 'Asociarse' que representa el último nivel de formación de vínculos entre los cooperantes.

En Argentina, el nivel cooperar se inició con la ejecución de la primer actividad del proyecto realizada en septiembre de 2008. El proyecto permitió compartir conocimiento técnico, trabajando el desarrollo de competencias por medio de la capacitación de profesionales en cuanto al funcionamiento y el control de calidad del BLH. También, fue trabajado con el Ministerio de Salud de la Nación Argentina la planificación para la implantación e implementación de la Red de BLH en el País y para la formulación de una política para el sector (REDEBLH, 2007). El proyecto fue concluido en marzo de 2012 y resultó en la construcción de una Red de BLH en Argentina, constituida por cinco unidades, las cuales están localizadas en el Hospital General San Martín de La Plata, inaugurado en mayo de 2007; en el Hospital Materno Neonatal "Dr. Ramón Carrillo" de la ciudad de Córdoba, provincia de Córdoba, inaugurado el 6 de abril de 2009; en el Hospital Materno Infantil "Ramón Sardá", de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, inaugurado en septiembre de 2009; en el Hospital Perrando, en la ciudad de Resistencia, provincia de Chaco, inaugurado en octubre de 2009 y en la ciudad de Mendoza, en el Hospital Lagomaggiore, inaugurado en julio de 2011 (IBERBLH, 2009).

Paralelamente al desarrollo del proyecto de cooperación involucrando a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Salud de Argentina y de Brasil, la Sociedad Argentina de Pediatría acompañó el aumento de la demanda por el conocimiento en BLH, ampliando cada vez más el espacio, para ese tema, en los congresos de pediatría, de lactancia materna y de neonatología. La SAP también organizó y apoyó cursos en todo el país para dar continuidad a la capacitación de profesionales cuanto al funcionamiento del BLH, así como en el procesamiento y control de calidad de la leche humana, a fin de atender esta demanda. Además, el tema BLH fue incluido en los planes de estudio de la post-graduación en lactancia materna de la Sociedad Argentina de Pediatría. Jornadas sobre el tema fueron organizadas en diferentes provincias de Argentina. Como ejemplo vale mencionar las jornadas realizadas por los BLH de la provincia de Córdoba, de Mendoza y de Buenos Aires; y las jornadas organizadas por provincias que tienen interés en implantar un BLH, como las de Neuquén con la discusión del papel del nutricionista en el BLH; y como las que ocurrieron en la provincia de Corrientes, en la cual fue tratado el apoyo a la donación de leche humana. Por iniciativa de los propios BLH de Argentina, con el apoyo de las autoridades sanitarias nacionales/provinciales y de organizaciones de la sociedad civil, fueron realizadas nuevas capacitaciones en procesamiento y control de calidad de la leche humana, impartidos por técnicos de la rBLH-BR. Así, ocurrió el tercer y cuarto curso internacional en el país, en noviembre de 2010 y septiembre de 2013, respectivamente, en el Hospital Lagomaggiore de Mendoza, con el objetivo de formar nuevos profesionales para nuevos BLH en el País.

La participación solidaria de técnicos de la rBLH-BR en actividades que no son parte del proyecto formalizado de cooperación técnica indica la confianza que fue construida entre los técnicos brasileños y los técnicos argentinos, marcando el inicio del último nivel a ser construido, el 'Asociarse' expresado por el valor 'Confianza'.

En Bolivia, en marzo de 2010, la realización de las primeras actividades planificadas en el proyecto demarcó el inicio del nivel 'Cooperar'. El proyecto tuvo el objetivo de establecer un BLH en el País para actuar como referencia nacional por medio de la asesoría técnica de la rBLH-BR, basada en la información en relación a los equipamientos y a la infraestructura necesaria para el adecuado funcionamiento del BLH y en la capacitación de recursos humanos (SISCOOP, 2014).

En esta primera etapa del proyecto, el objetivo fue apoyar al Ministerio de Salud de Bolivia en el trabajo de sensibilización sobre la importancia del BLH y en la elaboración de una estrategia nacional para la actuación de los BLHs. Para tanto, los técnicos de la rBLH-BR realizaron reuniones con gestores de maternidades y hospitales de la ciudad de La Paz y con el futuro equipo del BLH para discutir el desarrollo del proyecto, programas de incentivo a la lactancia materna y una propuesta de normas y de legislación para

los BLH en el País. Otro punto tratado con representantes del Ministerio de Salud, del Servicio Departamental de Salud - SEDES de La Paz, de UNICEF, de OPS y profesionales de otras instituciones, fue la sostenibilidad del BLH.

Dando seguimiento a las acciones previstas en el proyecto de cooperación técnica con Bolivia, el resultado siguiente buscaba adecuar la infraestructura física para el funcionamiento del BLH, teniendo al gobierno boliviano como su responsable. El gobierno brasileño, por medio de la ABC realizó la compra de los equipamientos para el funcionamiento del BLH y en octubre de 2011, los 53 ítems que constituían todos los materiales necesarios se encontraban en los depósitos de la Central de Abastecimiento y Servicios de Salud en la ciudad de El Alto, próximo de la capital boliviana, listos para su instalación (MSEBO, 2011). La cooperación con Bolivia prosiguió y en septiembre de 2012 técnicos de la rBLH-BR estuvieron en La Paz con el objetivo de capacitar profesionales del Hospital de La Mujer en procesamiento y control de calidad de leche humana. Sin embargo, según las conclusiones del informe de esa misión, problemas en la infraestructura del lugar destinado al BLH en ese Hospital, imposibilitaron la realización de la capacitación en servicio y plena del equipo, haciendo inviable así el funcionamiento del BLH.

En Costa Rica, la construcción del 'Cooperar' se inicia en agosto de 2009 con la ejecución de la primera actividad del proyecto de cooperación técnica. La cooperación fue planificada y realizada en etapas estructuradas, las cuales permitieron la implantación e implementación del único BLH del País, en mayo de 2011, en el Hospital Carlos Luis Valverde Vega, de la ciudad de San Ramón. La cooperación consistió en apoyar al Ministerio de Salud de Costa Rica en la implantación e implementación de la actividad de BLH en el País, por medio de la capacitación de recursos humanos.

Con Cabo Verde, el nivel 'Cooperar' se inicia con la ejecución de la primera actividad del proyecto de cooperación técnica, en abril de 2009. A partir de este punto comienza un recorrido por el nivel 'Cooperar' que finaliza con la inauguración del BLH en el Hospital Agostinho Neto en la ciudad de Praia el día 01 de agosto de 2011, siendo el primer BLH del continente africano.

En España, el nivel 'Cooperar' comienza con la instalación, en la Fiocruz, de la Secretaría Ejecutiva del Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. La propuesta de creación del programa, del cual España es socia fundadora, fue aprobada en la XVII Cúpula Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Chile, en noviembre de 2007. El Programa, coordinado por la Fiocruz, tiene el objetivo de apoyar la implantación de BLHs en la región de Iberoamérica y ampliar el espacio de intercambio de conocimiento en el campo de los BLH y la Lactancia Materna (IBERBLH, 2008)

## ASOCIARSE - NIVEL 5

Una vez concluida la etapa de cooperación técnica, demarcada por el hecho del BLH estar implantado y en operación, la construcción de los vínculos evoluciona para el quinto y último nivel, denominado por Rovere (1999) como 'Asociarse'. En este nivel, como resultado de la relación de asociación, surge el mayor valor en la construcción del vínculo: la 'Confianza'. Esta relación de 'Confianza' entre la rBLH-BR y cada uno de los países cooperantes contemplados en este estudio, queda evidente en muchas de las acciones realizadas las cuales solamente son posibles por la presencia de ese valor.

Este nivel permite la existencia de una interlocución directa entre las partes técnicas de los países cooperantes, ampliando el espacio para compartir e intercambiar conocimiento en el ámbito de la lactancia materna y de los BLH. La 'Confianza' permite compartir información, como por ejemplo el envío de los resultados de producción de los BLH asociados y de informaciones generales sobre aspectos relacionados a la acción BLH en el País para la Secretaría Ejecutiva del Programa IberBLH. Además, el envío frecuente de dudas por parte de los países cooperantes para la rBLH-BR es otra forma de expresar esta relación de confianza.

Uno de los productos generados en el nivel de asociación es la creación del Día Mundial de Donación de Leche Humana, una iniciativa inspirada en la experiencia de la rBLH-BR que, desde 2004, instituyó el 1º de octubre como el Día Nacional de Donación de Leche Humana. La movilización para la creación del día mundial se inicia en septiembre de 2010, durante el V Congreso Brasileño de BLH/Fórum de Cooperación Internacional en BLH/ Congreso Iberoamericano de BLH. En la ocasión, fue elaborada la Carta de Brasilia 2010, documento que, entre otros puntos, acordaba la institución del día 19 de mayo como fecha conmemorativa del Día Mundial de Donación de Leche Humana, simbolizando la importancia de la donación de leche humana como salvaguarda de la vida de miles de niños. La elección de esa fecha fue en reconocimiento a la firma de la primera Carta de Brasilia del año de 2005, la cual constituyó un marco histórico en la creación de la Red de BLH (IBERBLH, 2010). Esta confianza permitió llevar la iniciativa del Día Mundial de Donación de Leche Humana a los foros internacionales, resultando de ese esfuerzo conjunto, la oficialización del día 19 de mayo como Día MERCOSUR, Día UNASUR y Día Iberoamericano de Donación de Leche Humana. A partir de la Carta de Brasilia 2010 los países signatarios, en forma asociada, pasaron a conmemorar y promover todos los días 19 de mayo en sus territorios el Día de Donación de Leche Humana. Con diversas actividades, la celebración involucra activamente diferentes actores sociales, tales como autoridades sanitarias, asociaciones de clase, universidades, escuelas, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales. Merece ser destacado

el hecho de que la movilización en torno del Día de Donación de Leche Humana en España, involucra a la Asociación Española de BLH.

En resumen, la asociación entre los cooperantes, pautada por el valor confianza, fue un comportamiento común para todos los países estudiados, a excepción de Bolivia, que no superó los límites del nivel de vinculación relativo al 'Cooperar'. El análisis de los datos permite inferir que un elemento limitante para que Bolivia evolucionase en la construcción de los vínculos como los demás países fue la inexistencia de acciones efectivas para reverberar el 'Reconocer' y 'Conocer' entre los pares en el territorio boliviano.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este estudio posibilitó ampliar la comprensión acerca de los vínculos bilaterales construidos entre cada uno de los países que participan de la cooperación técnica internacional en BLH y Brasil, representado por la rBLH-BR – Fundación Oswaldo Cruz.

Fue posible identificar que, en un primer movimiento, los vínculos se construyen entre la contraparte técnica brasileña y la referencia técnica indicada por el Ministerio de Salud de cada uno de los países cooperantes. Luego, en un segundo movimiento, estos vínculos son desdoblados dentro del país para otros actores que, a su vez, buscan construir vínculos con la rBLH-BR. Se observa que el establecimiento de estos vínculos en el País, entre la referencia técnica indicada por el Ministerio de Salud y sus pares, es de fundamental importancia para continuar con el proceso de construcción de los demás vínculos, tanto dentro del País cuanto con la Red Brasileña.

En la dimensión política-institucional los vínculos entre la rBLH-BR, los Ministerios de Salud y las instancias diplomáticas son construidos horizontalmente, respetando la formalidad entre los países. También, en la dimensión técnica-operacional la construcción de los vínculos no observa verticalidad, los técnicos de los países cooperantes se vinculan directamente con los técnicos de la Fiocruz sin pasar por cualquier instancia política. El trabajo sugiere que mucho de los límites y alcances de la cooperación guarda una relación directa con la vinculación establecida con la contraparte política de planificación y técnica operacional.

Vale destacar que otro elemento que tiene incidencia en el proceso de implantación e implementación de los BLH en cada uno de los países cooperantes es el liderazgo ejercido por algunos actores en la conducción de ese proceso en el País, como por ejemplo del protagonismo asumido por la Sociedad Argentina de Pediatría en Argentina.

La relación bilateral establecida con todos los países fue pautada por la formalización a los moldes de la Agencia Brasileña de Cooperación, observando las reglas que rigen la cooperación técnica internacional entre países. Sin embargo, esta formalización solo se mostró decisiva en el establecimiento del vínculo 'Cooperar' en función de la disponibilidad de recursos financieros para realización de las actividades planificadas y traducidas en el proyecto de cooperación, o sea, los elementos más importantes de la formalización fueron: asegurar recursos para hacer viable la cooperación y conferir un carácter político-institucional que elevó la cooperación al nivel de Estado entre los cooperantes.

El estudio generó aun la oportunidad de diferenciar dos términos usualmente empleados como sinónimos en el contexto de la cooperación internacional – colaborar y cooperar. La colaboración fue caracterizada por la reciprocidad entre las partes, en la cual el apoyo ocurrió de forma puntual o esporádica, pero resultando en contribuciones legítimas. La cooperación a su vez, sucedió de forma estructurada y consecuente, en la cual la relación entre las partes fue acordada y explicitada en una planificación común, contemplando recursos y actividades; paso indispensable para que la asociación entre las partes alcance el compartir objetivos y proyectos.

Aun, este estudio trajo contribuciones importantes por ampliar el conocimiento acerca de cómo se establecen los vínculos entre actores que cooperan de forma bilateral. Sin embargo, debe considerarse que la metodología propuesta se volcó exclusivamente para el estudio de las relaciones bilaterales entre países cooperantes y no tuvo la pretensión de evaluar esas relaciones en una perspectiva multilateral.

Otro aspecto también que es importante considerar, se refiere a la importancia de aliar entrevistas con los actores sociales involucrados en el proceso de construcción de los vínculos, para profundizar más los detalles de las relaciones definidas en esas asociaciones.

Entendemos que el proyecto trae como una importante contribución la definición de un modelo para estudiar relaciones entre cooperantes en el ámbito de la Red de BLH, apuntando para la necesidad de ampliar el escopo de estudio en el sentido de comprender como las relaciones son establecidas de forma multilateral.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Almeida JAG. Amamentação: um híbrido natureza-cultura [Internet]. 20 ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ;1999 [acceso en 2013 may 20]. Disponible en: <http://books.scielo.org/id/rdm32>

Almeida, JAG. Bancos de Leite Humano: Compromisso com os objetivos de desenvolvimento do milênio [CD]. In: Fórum de Cooperação Internacional em Bancos de Leite Humano ABC/FIOCRUZ; 2010; Brasília: Fiocruz; 2010.

AEP - Asociación Española de Pediatría. Día Mundial de Donación de Leche Materna. [Internet]. Madrid; 2014. [acceso en 2014 mar 29]. Disponible en: <http://www.aeped.es/comite-lactancia-materna/eventos/2014/dia-mundial-donacion-leche-materna>

AEP - Asociación Española de Pediatría. IV Congreso Español de Pediatría. [Internet]. Madrid; 2006. [acceso en 2014 mar 29]. Disponible en: <http://www.aeped.es/eventos/iv-congreso-espanol-lactancia-materna>

AEBLH - Asociación Española de Bancos de Leche Humana. Nota de Prensa Día Mundial de Donación de Leche Humana. [Internet]. Palma de Mallorca; 2014. [acceso en 2014 mar 19]. Disponible en: <http://www.aeblih.org/media/upload/arxiu/Dia%20mundial/Nota%20prensa%20AEBLH%202014.doc>

AEBLH - Asociación Española de Bancos de Leche Humana. Primer Curso de Banco de Leche Donada. [Internet]. Palma de Mallorca; 2008. [acceso en 2014 mar 10]. Disponible en: <http://www.aeped.es/eventos/primer-curso-bancos-leche-humana-donada>

Cánepa M. Un modelo de cooperación horizontal: La Red Iberoamericana de Bancos de Leche Humana (BLH) [Estudio de Caso] [Internet]. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín; 2011. [acceso en 2013 may 20]. Disponible en: [http://new.paho.org/sscoop/wp-content/plugins/form/files/15145109Un\\_modelo\\_de\\_cooperacion\\_horizontal\\_BLH.pdf](http://new.paho.org/sscoop/wp-content/plugins/form/files/15145109Un_modelo_de_cooperacion_horizontal_BLH.pdf)

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz. Relações Internacionais [Internet]. Rio de Janeiro; 2014. [acceso en 2014 may 28]. Disponible en: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/rela%C3%A7%C3%B5es-internacionais>

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Apoyo Técnico para implantación de la Rede Iberoamericana de Bancos de Leche Humana. [Internet]. Rio de Janeiro; 2008. [acceso en 2013 may 29]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=54](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=54)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Documento de formulación del Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. [Internet]. Rio de Janeiro; 2008. [acceso en 2013 feb 20]. Disponible en: <http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/images/programasgi.pdf>

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Programa IBERBLH. [Internet]. Rio de Janeiro; 2008. [acceso en 2013 mar 29]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=27](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=27)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Programa IBERBLH. [Internet]. Rio de Janeiro; 2008. [acceso en 2013 feb 05]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82&Itemid=66](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=66)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Apoyo Técnico para Implementación de Bancos de Leche Humana en Argentina. [Internet]. Rio de Janeiro; 2008. [acceso en 2013 nov 18]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=55](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=55)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Carta de Brasilia 2005. [Internet]. Rio de Janeiro; 2010. [acceso en 2013 nov 19]. Disponible en: <http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/images/cartadebsb1.pdf>

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Carta de Brasilia 2010. [Internet]. Rio de Janeiro; 2010. [acceso en 2014 feb 21]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/images/carta\\_bsb\\_2010\\_port.pdf](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/images/carta_bsb_2010_port.pdf)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Bancos de Leche en Argentina. [Internet]. Rio de Janeiro; 2009. [acceso en 2014 mar 12]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=148&Itemid=55](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=148&Itemid=55)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Apoyo para implantación de BLH en Bolivia. [Internet]. Rio de Janeiro; 2008. [acceso en 2014 mar 19]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=56](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=56)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Resultado 1 Bolivia. [Internet]. Rio de Janeiro; 2010. [acceso en 2014 mar 22]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=201&Itemid=60](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=201&Itemid=60)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Apoyo Técnico para implantación/implementación de Bancos de Leche Humana en Costa Rica. [Internet]. Rio de Janeiro; 2011. [acceso en 2014 abr 2]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=289&Itemid=60](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=289&Itemid=60)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Bancos de Leche Humana en Costa Rica. [Internet]. Rio de Janeiro; 2010. [acceso en 2014 abr 12]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=182&Itemid=55](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=182&Itemid=55)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Día Mundial de Donación de Leche Humana. [Internet]. Rio de Janeiro; 2010. [acceso en 2014 abr 18]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br//index.php?option=com\\_content&view=article&id=106&Itemid=56](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br//index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=56)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Fórum de Coop. [Internet]. Rio de Janeiro; 2010. [acceso en 2014 may 15]. Disponible en: [http://www.iberblh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=244&Itemid=60](http://www.iberblh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=244&Itemid=60)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Mercosur 19 de mayo. [Internet]. Rio de Janeiro; 2012. [acceso en 2014 abr 15]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=389&Itemid=60](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=389&Itemid=60)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Día Unasur de Donación de Leche Humana. [Internet]. Rio de Janeiro; 2013. [acceso en 2014 abr 15]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=472&Itemid=60](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=472&Itemid=60)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Bancos de Leche en España. [Internet]. Rio de Janeiro; 2009. [acceso en 2014 abr 12]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156&Itemid=55](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=156&Itemid=55)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Bancos de Leche Humana recibe premio. [Internet]. Rio de Janeiro; 2009. [acceso en 2013 dez 10]. Disponible en: [http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=158&Itemid=60](http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=60)

IBERBLH - Programa Iberoamericano de Bancos de Leche Humana. Objetivos [Internet]. Rio de Janeiro; 2008. [acceso en 2014 jan 10]. Disponible en: [http://www.iberblh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81&Itemid=65](http://www.iberblh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=65)

Maia PRS. et al. Rede Nacional de Bancos de Leite Humano: gênese e evolução. Rev. Bras. Saúde Materna Infant [Internet]. 2006 [acceso en 2013 nov 8]; 6 (3): 285-292. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v6n3/31899.pdf>

Minayo MCS. O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde. 12 ed. São Paulo: Hucitec; 2010.

MSEBO - Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia- [homepage en Internet]. Banco de Leche en Marcha. La Paz. 26 out 2011 [Acesso en: 25 feb 2014]. Disponible en: <http://www.sns.gob.bo/documentacion/doc-boletin/boletin%20431.pdf>

MSCR - Ministerio de Salud de Costa Rica. Memoria Anual 2005 - 4 años de gestión [Internet]. San José de Costa Rica; 2006. [acceso en 2014 10 ene]. Disponible en: [http://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre\\_ministerio/memorias/msalud2002-2006.pdf](http://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre_ministerio/memorias/msalud2002-2006.pdf)

RBLH VÍDEOS – Canal da Rede de Bancos de Leite Humano no Youtube. Vídeo sobre a história da Rede BLH. [Internet]. Rio de Janeiro; 2013. [acceso en 2013 ago 13]. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=-vtBsHsry-0>

REDEBLH - Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano. Dados Estadísticos. [Internet]. Rio de Janeiro; 2014. [acceso en 2013 may 22]. Disponible en: <http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=352>

REDEBLH - Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano. Avances en la Creación de BLH en Costa Rica [Internet]. Rio de Janeiro; 2007. [acceso en 2014 feb 16]. Disponible en: [http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=redeblh\\_espanhol&inford=420&sid=372](http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=redeblh_espanhol&inford=420&sid=372)

REDEBLH - Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano. Cooperação Internacional [Internet]. Rio de Janeiro; 2013. [acceso en 2013 nov 15]. Disponible en: <http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=271>

REDEBLH - Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano. Comunicação e Informação [Internet]. Rio de Janeiro; 2007. [acceso en 2014 feb 18]. Disponible en: <http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=354&sid=368>

Rovere M. Redes en Salud; Un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad [Internet]. Rosario: Ed. Secretaría de Salud Pública; 1999 [acceso en 2013 oct 15]. Disponible en: [http://www.ms.gba.gov.ar/ssps/Residencias/biblio/pdf\\_tsozial/Redes\\_salud\\_mario\\_rovere.pdf](http://www.ms.gba.gov.ar/ssps/Residencias/biblio/pdf_tsozial/Redes_salud_mario_rovere.pdf)

SAP - Sociedad Argentina de Pediatría. Cómo se desarrolla el proyecto del Lagomaggiore [Internet]. Buenos Aires; 2008. [acceso en 2013 dez19]. Disponible en: <http://www3.sap.org.ar/staticfiles/actividades/congresos/congre2008/pedsoc/material/arges.pdf>

SISCOOP - Sistema de Gestão de Projetos e Ações de Cooperação Internacional [Internet]. Brasília; 2014. [acceso en 2014 jan19]. Disponible en: <http://aplicacao.saude.gov.br/siscoop/pais/index.jsf>

SAP - Sociedad Argentina de Pediatría. V Congreso Argentino de Lactancia Materna. Programa Científico [Internet]. Buenos Aires; 2005. [acceso en 2014 jan10]. Disponible en: <http://www.sap.org.ar/staticfiles/actividades/congresos/congre2005/lactancia/programa.pdf>

SAP - Sociedad Argentina de Pediatría. De las Nodrizas a los Bancos de Leche Humana. [Internet]. Buenos Aires; 2011. [acceso en 2014 ene12]. Disponible en: [http://www.sap.org.ar/docs/congresos/2011/centenario\\_sh/sager\\_pasado.pdf](http://www.sap.org.ar/docs/congresos/2011/centenario_sh/sager_pasado.pdf)

SEGIB. Programa Ibero-Americano de Bancos de Leite Humano. [Internet]. Madri; 2014. [acceso en 2014 mar 15]. Disponible en: <http://segib.org/es/node/4744>

SEGIB. XX: Mar Del Plata (Argentina) dezembro de 2010. [Internet]. Madri; 2010. [acceso en 2013 jun 1]. Disponible en: <http://segib.org/cumbres/files/2010/03/PROGAC-CEGXX-P.pdf>

SEGIB. XVII: Santiago do Chile (Chile) novembro 2007. [Internet]. Madri; 2007. [acceso en 2013 may 10]. Disponible en: <http://segib.org/pt/node/4805>

Telles JL. A cooperação sul-sul brasileira em saúde com a África [Apresentação na disciplina Cooperação internacional: contexto histórico, conceitos e práticas (II) no Mestrado Profissional em Saúde Global e Diplomacia da Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública. 2013 nov 1-31; Rio de Janeiro, Brasil].

TTS-SC - Task Team on South-South Cooperation. The Case Studies. [Internet]. 2011. [acceso en 2013 jun 10]. Disponible en: <http://www.southsouthcases.info/casestudies/cslac10.php>.

Vázquez Román S, Alonso Díaz C, Medina López C, Bustos Lozano G, Martínez Hidalgo MV, Pallás Alonso CR. Puesta en marcha del banco de leche materna donada en una unidad neonatal. *AnPediatr* [Internet]. 2009 [acceso en 2013 nov 6]; 71(4):343-348. Disponible en: <http://www.iberblh.icict.fiocruz.br/images/blneo12%20anales.pdf>

Victora CG et al. Saúde de mães e crianças no Brasil: progressos e desafios. *THE LANCET* [Internet]. 2011 [acceso en 2013 jun 8] London, p.32-46, maio. 2011. Disponible en: <http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor2.pdf>.

## ANEXOS

### Anexo I. Niveles de Vinculación según Rovere (1999)

Nivel	Acciones	Valor
5. Asociarse	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperar	Compartir actividades y/o recursos	Solidaridad
3. Colaborar	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocer	Conocimiento de lo que el otro es o hace	Interés
1. Reconocer	Destinadas a reconocer que el otro existe	Aceptación



# Cooperación Sur-Sur bilateral de Cuba

## ¿Instrumento útil para fortalecer la clase media emergente latinoamericana?

AUTOR: **JOSÉ ENRIQUE ORTIZ ALBIL**

### RESUMEN

Dentro de la estructura clásica de cooperación internacional, los países de América Latina históricamente han formado parte de los llamados 'receptores tradicionales' de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Si bien, en los últimos años, provocado por el auge desarrollista de éstos y el crecimiento de su clase media, su papel se ha redefinido hasta ser también proveedores de ayuda. Un hecho diferencial que les ha permitido ser una referencia en la llamada cooperación Sur-Sur.

En la actualidad, la década de bonanza atraviesa un periodo de contracción económica que puede amenazar los logros ya citados. Así las cosas, el presente artículo examina hasta qué punto la cooperación Sur-Sur puede ser considerada como un instrumento válido para abordar los nuevos desafíos. Y lo hace poniendo el foco en el valor diferencial que aporta un país como la República de Cuba. Primero desde un enfoque teórico, seguido de un análisis empírico. De ambas perspectivas se deslizarán una serie de reflexiones encaminadas a responder la pregunta de investigación que da título al texto.

**Palabras Claves:** Cuba, Cooperación Sur-Sur, Latinoamérica, clase media.

#### Recomendación para citar:

Ortiz, J. (2016) Cooperación Sur-Sur bilateral de Cuba: ¿Instrumento útil para fortalecer la clase media emergente latinoamericana?. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 159-182. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

## INTRODUCCIÓN

En la última década, y ajena a los estragos causados por la crisis financiera mundial de 2008, América Latina ha sido capaz de reducir un 50% su tasa de pobreza extrema.<sup>1</sup> Un tiempo de bonanza y dicha que, por primera en la historia de la región ha permitido también que la clase media latinoamericana superara al número de personas que viven en la pobreza.<sup>2</sup>

Hoy, sin embargo, la región afronta el desafío de mantener ese logro extraordinario en un periodo de contracción económica marcado por la caída de precio de las materias primas y un estancamiento de la economía china. En este contexto, los teóricos aventuran que la región se enfrenta a la llamada 'trampa de los países de ingreso medio' por la cual éstos (y en América Latina son muchos los países que han adquirido este nuevo estatus),<sup>3</sup> no compiten con las naciones más pobres en abundancia de mano de obra barata ni con las más ricas en desarrollo tecnológico.<sup>4</sup> Un limbo al que se une el reto de la calidad y la cobertura de los servicios públicos.

En este contexto de incertidumbre también hay que considerar que, al calor del desarrollo económico ya citado, muchos de los países latinoamericanos entraron en la categoría de los llamados 'donantes emergentes'. Un término que en el argot de la cooperación al desarrollo significa que ya no son solo receptores de ayuda por parte de terceros países, sino que han adquirido un rol como donantes. Sin lugar a dudas, hablamos de un instrumento de interacción que a lo largo de los años ha demostrado ser capaz de generar efectos tangibles. En el caso concreto de América Latina, será más efectivo en la que la medida en que la heterogeneidad de la región se interprete no tanto como un cúmulo de desigualdades, sino como un abanico de elementos diferenciales dispuesto a ser aprovechado. Elementos que siempre han estado condicionados por el devenir político, económico y social y hasta ideológico de las diferentes naciones. Sin embargo, existe una excepción: la República de Cuba. Lo es, no tanto porque no haya tenido que afrontar más o menos

---

1/ Del 24,1% de la población en 2003 al 11,5% en 2013. Fuente: Banco Mundial.

2/ Estimaciones del Banco Mundial cifra en casi 100 millones de personas las que han escalado posiciones sociales entre 2003 y 2013.

3/ A fecha de 2014, y según el baremo de renta establecido por el Banco Mundial, sólo seis países de la región no han pasado a ser países de Renta Media: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

4/ 'Middle-income claptrap', véase The Economist (2013).

problemas políticos o económicos que otras naciones, sino por basar sus relaciones exteriores en los principios de solidaridad y la cooperación internacional. Todo bajo un ideario político que se ha mantenido imperturbable desde 1959 hasta nuestros días.

Así las cosas, trataremos de responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Hasta qué punto la excepcionalidad cubana y su arraigo ideológico en la aplicación de políticas de cooperación ha generado un valor añadido útil para afrontar los retos de la actual clase media latinoamericana?

La búsqueda de respuestas comenzará con una aproximación histórica que valore la capacidad de los países latinoamericanos como oferentes de cooperación y su cada vez mayor peso dentro de la Agenda de Desarrollo a nivel mundial. Todo, con el objetivo de definir el marco donde hoy se ponen en práctica sus relaciones exteriores.

El siguiente punto pondrá el foco sobre la República de Cuba y, como ya hemos indicado, incidiendo en su excepcionalidad dentro de la región en tanto al carácter y el arraigo de su política exterior. Un aspecto que irá acompañado de una caracterización empírica sobre su papel como oferente y receptor respecto al resto de países de América Latina. También, respecto a sus áreas de influencia o sectores de transformación.

Inexcusablemente, el valor añadido resultante será contextualizado en el actual marco de relaciones y oportunidades que enfrentan tanto la región como la propia República de Cuba. Todo ello para finalizar con una reflexión que tratará de responder a la pregunta de investigación citada.

## LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA: **BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA**

La estructura clásica de cooperación al desarrollo, dominada desde hace más de 60 años por los flujos de ayuda de un país desarrollado a otro en vías de desarrollo (Norte-Sur), sigue inmersa en un proceso de redefinición. Hablamos de un instrumento en la acción exterior de los países que enfrenta retos derivados de la globalización económica y financiera, el reequilibrio geopolítico entre Estados y regiones y la coexistencia con nuevos actores como las organizaciones filantrópicas o las asociaciones público-privadas (APP). Sin embargo, el cambio más importante para el tema que nos ocupa viene del doble rol que están adquiriendo los receptores de ayuda tradicionales al convertirse también en donantes. Son los ya citados 'donantes emergentes', cuyo espacio de acción

se encuadra bajo la etiqueta 'Cooperación Sur-Sur' (en adelante, CSS), los cuales representaron en 2010, según estimaciones de Naciones Unidas, entre el 8% y el 10%<sup>5</sup> de la totalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante, AOD).

En cualquiera de sus modalidades,<sup>6</sup> la CSS establece una serie de actuaciones basadas en compartir experiencias, conocimientos, tecnologías y/o recursos. Y lo hacen desde una serie de principios básicos tales como la horizontalidad (relación de igual a igual de los actores implicados), el consenso y la equidad (todos los participantes asumen una parte proporcional de los costes y beneficios). Aspectos que, sobre el papel, suponen un valor añadido lo suficientemente importante como para modificar la pauta y el discurso en los Foros de Alto Nivel sobre Ayuda al Desarrollo.<sup>7</sup>

La Declaración de París de 2005 surgida del II Foro sobre la eficacia de la Ayuda reformuló las directrices de la cooperación Norte-Sur en base a cinco principios que, por sí mismos (pero sin un reconocimiento explícito), evocan a las particularidades de la CSS: Apropiación (los países en desarrollo ejercen el liderazgo de sus políticas y estrategias), Alineación (los donantes deben basar su cooperación en las estrategias de desarrollo, las instituciones y procedimientos en los países receptores), Armonización (coordinación entre actores para evitar duplicidades), Enfoque basado en Resultados (mediante indicadores y evaluaciones periódicas) y Rendición de Cuentas. Fue en el III Foro de Alto Nivel celebrado en Accra (Ghana), cuando se reconoció el papel de los países en desarrollo como proveedores de ayuda en los puntos 19a,<sup>8</sup> 19b<sup>9</sup> y 19e<sup>10</sup> de su Plan de

---

5/ "La cooperación internacional al desarrollo: nuevas reglas y nuevos actores", véase Moreno, Luisa y Gayo, Daniel, (2011).

6/ CSS-Bilateral, aquella que se da entre dos países; la CSS-Triangular, aquella en la que interaccionan dos países en vías de desarrollo y uno del Norte; la CSS-Regional, aquella que se da entre los marcos de integración tradicional como ALBA, MERCOSUR, SICA, etc.

7/ Impulsados por la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE).

8/ Plan de acción de Accra. Punto 19a: "Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la cooperación Sur-Sur, utilicen los principios básicos de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación al desarrollo.

9/ Plan de acción de Accra. Punto 19b: "Reconocemos las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados en el desarrollo, en especial los países de ingreso mediano como proveedores y como receptores de ayuda. Reconocemos las particularidades de la cooperación Sur-Sur y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo. Alentamos un mayor desarrollo de la cooperación triangular.

10/ Plan de acción de Accra. Punto 19e: "La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados

Acción. Tres años después, en la cita celebrada de Busán (Korea), ya se hablaba abiertamente de la CSS como un instrumento con “potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuados a los contextos nacionales”.<sup>11</sup>

Una proyección de estos actores que también se recoge en el marco del multilateralismo, especialmente en la última redefinición de la Agenda Global del Desarrollo como fue la reciente cumbre celebrada en 2015 en Nueva York (Estados Unidos)<sup>12</sup> donde quedaron establecidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) en sustitución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Al margen de duplicar el número de metas,<sup>13</sup> los ODS aportan un valor añadido: mientras que los ODM estaban dirigidos a los países en desarrollo, en particular a los más pobres, los ODS serán aplicables a todo el mundo, los ricos y los pobres. Es decir, el horizonte en materia de cooperación al desarrollo a nivel mundial valoriza las particularidades y el entorno natural de los donantes emergentes.

El caso de América Latina especialmente reseñable: la región ha conseguido, ajena a los estragos de la crisis financiera desatada en 2008, expandir su clase media en 60 millones de personas y reducir la desigualdad (pese a que sigue siendo la zona más desigual del planeta).<sup>14</sup> Además, y siguiendo los baremos del Banco Mundial (BM), actualmente sólo seis países (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay) mantienen niveles de ingreso per cápita considerado como medio-bajo (976 a 3.855 dólares al año).<sup>15</sup> Este auge, puesto en perspectiva supone que el PIB per cápita de la región ha crecido un 19,8% frente al 11,02% de Europa (Bértola y Ocampo, 2010:16).

---

en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. Juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur.

11/ Punto 30, declaración de Busán: [http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME\\_DOCUMENT-FINAL\\_ES.pdf](http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf)

12/ Cumbre celebrada entre el 25 y 27 de septiembre de 2015. Naciones Unidas, Nueva York.

13/ Se establecen 17 objetivos hasta 2030: 1.- Fin de la pobreza; 2.- Hambre cero; 3.- Salud y Bienestar; 4.- Educación de calidad; 5.- Igualdad de Género; 6.- Agua limpia y saneamiento; 7.- Energía asequible y no contaminante; 8.- Trabajo decente y crecimiento económico; 9.- Industria, innovación e infraestructura; 10.- Reducción de las desigualdades; 11.- Ciudades y comunidades sostenibles; 12.- Producción y consumo responsables; 13.- Acción por el clima, 14.- Vida submarina; 15.- Vida de ecosistemas terrestres; 16.- Paz y justicia y 17.- Alianza para lograr los objetivos.

14/ Fuente: Informe Desarrollo Humano, PNUD, 2013. El ascenso del Sur.

15/ Servicio estadístico World Bank. Link: <http://data.worldbank.org/>

Una mejora que ha derivado en una menor dependencia de ayuda externa: la región ha pasado de captar el 10,26% de los recursos mundiales de AOD durante los años 90 al 7,80% durante la última década.<sup>16</sup> Sin embargo, estos avances se quedarían en nada si en paralelo al reconocimiento no se hubiera formado un entramado institucional capaz de canalizar las nuevas capacidades tanto hacia la ciudadanía como en las relaciones internacionales entre los diferentes Estados.

Así, una de las primeras huellas institucionales de CSS data de 1964 con la primera Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) la cual impulsó la cooperación entre países en desarrollo en áreas como el comercio, las finanzas y tecnología. Todo ello bajo una coalición de 77 países en vías de desarrollo denominado G77. Un apoyo institucional refrendado en 1974 con la creación, al amparo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur<sup>17</sup> (SUSCC, por sus siglas en inglés). De mayor relevancia es lo ocurrido en 1979 cuando en el seno de Naciones Unidas, y bajo el auspicio de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), se impulsó una vertiente institucional propia para Latinoamérica con la creación del Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo de la CEPAL<sup>18</sup> en materia económica, social y medio ambiental.

Al margen de Naciones Unidas, la CSS ha encontrado cimientos institucionales propios en la región latinoamericana. Uno de los principales reside en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno impulsadas desde 1991 por 19 países latinos y tres socios ibéricos.<sup>19</sup> Fue en la cita de 2008 celebrada en San Salvador (El Salvador), cuando 14 países iberoamericanos<sup>20</sup> impulsaron el 'Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur Iberoamericana' (en adelante, PIFCSS), para "fortalecer y dinamizar la CSS contribuyendo a la calidad e impacto de sus acciones así como a la extensión de buenas prácticas asociadas que sean adapta-

---

16/ Cálculos propios. Fuente: Servicio estadístico del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización Económica y el Desarrollo Económico (OCDE). Indicador: DAC2a: Aid disbursements to countries and regions.

17/ 29º Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

18/ XXVII Período de Sesiones de la CEPAL.

19/ Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, España, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

20/ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

bles a los contextos y prioridades de las políticas públicas de cada país”.<sup>21</sup> Desde entonces, todo ello se sintetiza en los llamados Informes Anuales (elaborados a partir de las propias unidades de desarrollo de los países socios a través de la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB), los cuales se han convertido en un instrumento básico para entender e interpretar cómo cooperan e interaccionan los países latinoamericanos. Entre ellos, nuestro objeto de estudio a partir de este momento: Cuba. Un país que, como veremos a partir del siguiente punto, aporta valor añadido en materia de CSS respecto a los principales líderes regionales.

## ESPÍRITU CONSTITUCIONAL DE LA CSS CUBANA

En el último medio siglo, Cuba ha tenido que afrontar profundos cambios políticos y económicos que han condicionado sus relaciones exteriores. Destacan dos por encima del resto: el primero, el advenimiento de la Revolución cubana de 1959 la cual significó un cambio de su modelo político, social y económico; el segundo, la disolución del orden bipolar surgido tras el final de la segunda guerra mundial y la consiguiente desaparición del bloque comunista en 1989. No obstante, son dos puntos de inflexión que no pueden entenderse por separado.

El triunfo de la Revolución impulsó una reestructuración económica y social inspirada en las repúblicas soviéticas del este de Europa. Prueba de ello fueron la firma de un pacto comercial con Polonia o establecimiento de relaciones formales con la URSS, sin olvidar la rúbrica de un convenio comercial con China. Un viraje que se reflejó en la constitución cubana de 1976 donde literalmente se pone el acento en sus relaciones exteriores hacia países de corte comunista.<sup>22</sup> Las nuevas asociaciones terminaron por pensar todavía

---

21/ Punto 2, Documento de Formulación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS. Link: <http://www.segib.org/programas/files/2010/01/Documento-Formulacion-Programa-Sur-Sur.pdf>

22/ El más significativo: Artículo 12, por el cual “La República de Cuba hace suyos los principios de internacionalismo proletario y de la solidaridad combativa de los pueblos, y (...) f) basa sus relaciones con la Unión de República Socialistas Soviéticas y demás países socialistas, en el internacionalismo socialista, en los objetivos comunes de la construcción de una nueva sociedad, la amistad fraternal, la cooperación y la ayuda humanitaria”.

más las relaciones con Estados Unidos quien hasta la fecha había sido uno de los principales socios comerciales, especialmente en lo referido al sector azucarero. Una tensión que no se puede desligar de la bipolaridad surgida tras la segunda guerra mundial y que vivió su punto álgido con la conocida 'crisis de los misiles' en 1962, la cual derivó en el embargo todavía hoy vigente.

La caída del muro de Berlín 27 años después supuso para Cuba que su principal fuente de recursos quedara en suspenso, cuya consecuencia fue la entrada en el famoso 'período especial'. Insertos en un nuevo orden mundial, pero ya sin los cauces socialistas y con el embargo estadounidense presente, el gobierno cubano se vio obligado a reorientar sus relaciones exteriores. Algo que, como ya ocurrió con la anterior constitución, se vio reflejado en la reforma de 2002. Hablamos de un texto adaptado terminológicamente al nuevo orden mundial donde ya no se mencionan las esferas comunistas como piedras angulares de sus relaciones, sino que proyecta ampliamente sus interacciones en base a los principios rectores ya promulgados de justicia social, reformismo popular o la independencia de la isla. Pero también, y como valor añadido, en el multilateralismo dentro del marco de las Naciones Unidas.

Sin embargo, y al margen de los hitos histórico-políticos, ambas constituciones recogen dos elementos en materia de política exterior que se mantuvieron invariables y que resultan esenciales para el objetivo de este ensayo:

- 1.- La mención explícita a la región latinoamericana como área de influencia destacada. Y este punto es especialmente reseñable, toda vez que Cuba fue expulsada de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1962 con la anuencia de los países latinoamericanos.<sup>23</sup>
- 2.- Los principios rectores de su acción exterior contienen los rasgos esenciales que definen la CSS basados en la horizontalidad, el consenso y la equidad. Lo vemos en la siguiente figura:

---

23/ Octava Cumbre celebrada en Punta del Este (Uruguay), 22 al 31 de enero de 1962. La Resolución VI se adoptó la expulsión de Cuba, con la abstención de México, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador. En 2009, durante la XIX Asamblea General celebrada en San Pedro Sula (Honduras) y a petición de Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela, se acuerda el retorno de Cuba derogando la resolución de 1962.

### FIGURA 1.

Mención a Latinoamérica en la constitución de 1976 y de 2002.

Constitución 1976 Artículo 12G	Memorando de Entendimiento entre la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y la AECID para Ac “Aspira a integrarse en los países de América Latina y del Caribe, liberados de dominaciones externas y de opresiones internas, en una gran comunidad de pueblos hermanados por la tradición histórica y la lucha común contra el colonialismo, el neocolonialismo y el imperialismo en el mismo empeño de progreso nacional y social” tvidades de Cooperación en Terceros Países
Reforma constitucional 2002 Artículo 12 C	“Reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe, cuya identidad común y necesidad histórica de avanzar juntos hacia la integración económica y política para lograr la verdadera independencia, nos permitiría alcanzar el lugar que nos corresponde en el mundo”.

Elaboración propia. Fuente: Constitución República de Cuba 1976 y reforma 2002.

### FIGURA 2.

Referencia a los principios de la CSS (Constitución de 1976 y 2002)

Constitución 1976 Artículo 12 E	“Funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, soberanía e independencia de los Estados y en el interés mutuo”.
Reforma constitucional 2002 Artículo 12 B	“Funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, integridad territorial, independencia de los Estados, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo y equitativo, el arreglo pacífico de controversias en pie de igualdad y respeto y los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales Cuba sea parte”.

Elaboración propia. Fuente: Constitución República de Cuba 1976 y reforma 2002.

## LA COOPERACIÓN SUR-SUR CUBANA EN CIFRAS

Partiendo del valor añadido que supone el reconocimiento constitucional de los principios de la CSS y el enfoque hacia América Latina, la pregunta es obligada: ¿hablamos de simple retórica o de cooperación real?

## CUBA COMO OFERENTE BILATERAL

El primer paso será medir desde una perspectiva general el papel de Cuba como oferente hacia el resto de países latinoamericanos. Y lo haremos tomando como referencia los ya citados Informes Anuales elaborados por el Programa para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) elaborados por la Secretaría General Iberoamericana<sup>24</sup> los cuales distinguen entre Proyecto<sup>25</sup> y Acciones.<sup>26</sup> En la siguiente tabla vemos una primera aproximación:

**TABLA 1.**  
Cuba como oferente regional.

	Proyectos		Acciones	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
2009	205	23,26%	33	10,28%
2010	139	26,27%	43	13,73%
2011	53	9,04%	28	12,22%
2012	7	1,38%	4	1,97%
2013	34	5,90%	24	7,07%

Elaboración propia. **Fuente:** Informes PIFCSS/SEGIB.

24/ Por una cuestión metodológica, se tomarán como referencia los informes publicados a partir del año 2009. Los anteriores no distinguen entre Proyectos y Acciones y no permitirían la comparación de datos. Cuando hablemos de 'interacciones' nos referiremos a la suma de ambas modalidades.

25/ Proyecto: Acciones encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico, a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores y/o temas. Posee los siguientes elementos: período de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, programa en que se inserta; e, igualmente, debe prever un mecanismo de seguimiento y evaluación. Se habrá aprobado en una comisión mixta, acuerdo institucional, acuerdos generales de cooperación, o similares. Definición Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010. Esquema II.1 (página, 25). SEGIB.

26/ Acción: Expresión concreta y acotada de la cooperación internacional. Se ejecuta en un solo sector y/o tema a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.). Definición Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010. Esquema II.1 (página, 25).SEGIB.

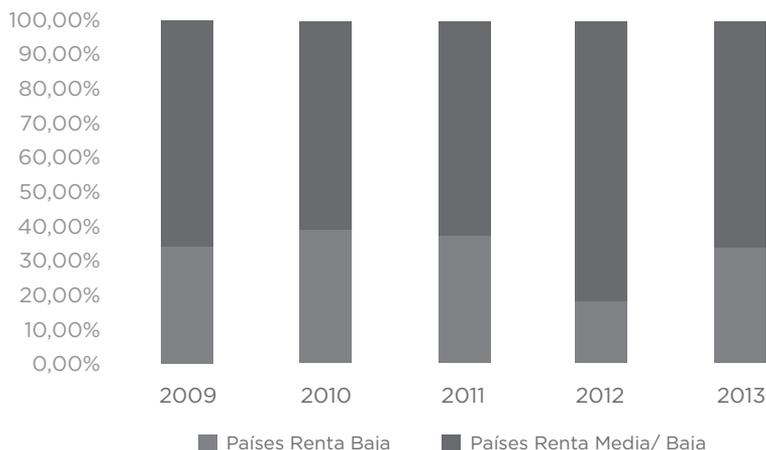
Observamos una tendencia decreciente de sus interacciones, la cual es especialmente pronunciada en los proyectos. Esto ha llevado a Cuba de ser el principal oferente latinoamericano en 2009 a tener un papel menos destacado en la actualidad. Ahora bien, conviene disgregar las cantidades anteriores y observar con qué países hubo más asociaciones. Lo vemos en la tabla 2.

Destaca su alto grado de asociación con Venezuela, el cual siempre ha sido el principal receptor de proyectos (excepto en 2012). Este hecho, sin embargo, no ha mermado los vínculos con el resto de países latinoamericanos pues en todos los años (y nuevamente con la excepción de 2012), ya fuera a través de proyectos o acciones, siempre se asoció con todos como mínimo una vez. De la misma tabla también podemos establecer un valor añadido presente a lo largo del tiempo: seis de cada diez interacciones cubanas las ha desarrollado en la cuenca del Caribe y el corredor centroamericano.

Esta coherencia asociativa también está presente si caracterizamos los países en función de su renta per cápita.<sup>27</sup> Basta con mirar el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 1.**

Interacciones de Cuba por nivel de renta.



Elaboración propia. Fuente: Informes PIFCSS/SEGIB.

27/ Siguiendo el patrón de los informes de CSS, se han tomado como referencia los baremos de renta establecidos por el Banco Mundial.

**TABLA 2.**  
Cuba como oferente por país.

	2009				2010			
	Proyectos		Acciones		Proyectos		Acciones	
Bolivia	10	4,88%		0,00%	15	10,79%	3	6,98%
Brasil	7	3,41%		0,00%	7	5,04%	4	9,30%
Colombia	5	2,44%		0,00%	10	7,19%	2	4,65%
Ecuador	4	1,95%	5	15,15%	6	4,32%	5	11,63%
El Salvador	3	1,46%		0,00%	11	7,91%	2	4,65%
Guatemala	11	5,37%		0,00%	8	5,76%	2	4,65%
Honduras	4	1,95%		0,00%	8	5,76%		0,00%
Nicaragua	6	2,93%	5	15,15%	15	10,79%	3	6,98%
Paraguay	2	0,98%		0,00%	3	2,16%	2	4,65%
Perú	5	2,44%		0,00%	7	5,04%	2	4,65%
R. Dominicana	3	1,46%	9	27,27%	3	2,16%	2	4,65%
Argentina	9	4,39%		0,00%	5	3,60%		0,00%
Chile	5	2,44%		0,00%	3	2,16%	3	6,98%
Costa Rica	2	0,98%		0,00%	3	2,16%	1	2,33%
México	7	3,41%		0,00%	6	4,32%	4	9,30%
Panamá	8	3,90%		0,00%	7	5,04%	3	6,98%
Uruguay	5	2,44%		0,00%	6	4,32%	5	11,63%
Venezuela	106	51,71%	14	42,42%	16	11,51%		0,00%

Elaboración propia. Fuente: Informes PIFCSS/SEGIB.

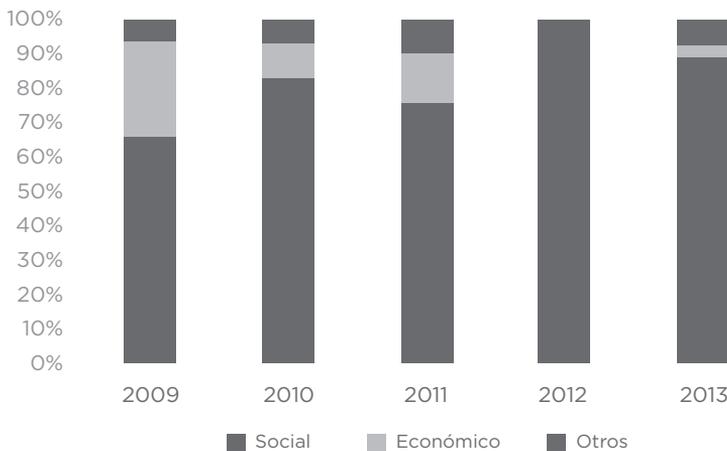
		2011		2012		2013				
		Proyectos	Acciones	Proyectos	Acciones	Proyectos	Acciones			
4	7,55%	1	3,57%	0,00%	0,00%	2	5,88%	1	4,17%	
	0,00%	1	3,57%	0,00%	0,00%	1	2,94%	1	4,17%	
2	3,77%	1	3,57%	0,00%	0,00%	3	8,82%	1	4,17%	
2	3,77%	1	3,57%	7	100,00%	1	25,00%	3	8,82%	
4	7,55%	4	14,29%	0,00%	2	50,00%	4	11,76%	3	12,50%
3	5,66%	1	3,57%	0,00%	0,00%	1	2,94%	1	4,17%	
2	3,77%	1	3,57%	0,00%	0,00%	1	2,94%	1	4,17%	
5	9,43%	2	7,14%	0,00%	0,00%	2	5,88%	2	8,33%	
2	3,77%	1	3,57%	0,00%	0,00%	1	2,94%	1	4,17%	
4	7,55%	2	7,14%	0,00%	0,00%	1	2,94%	1	4,17%	
	0,00%	1	3,57%	0,00%	0,00%	1	2,94%	1	4,17%	
1	1,89%	1	3,57%	0,00%	0,00%	1	2,94%	1	4,17%	
	0,00%	1	3,57%	0,00%	0,00%		0,00%	1	4,17%	
	0,00%	1	3,57%	0,00%	0,00%		0,00%	2	8,33%	
2	3,77%	1	3,57%	0,00%	0,00%	1	2,94%	1	4,17%	
2	3,77%	1	3,57%	0,00%	1	25,00%	1	2,94%	3	12,50%
1	1,89%	1	3,57%	0,00%	0,00%	3	8,82%	1	4,17%	
19	35,85%	6	21,43%	0,00%	0,00%	8	23,53%	1	4,17%	

Predominan los flujos de cooperación hacia los países de renta media/alta. A simple vista, parece lógico pensar que sea debido al auge desarrollista experimentado por la región durante la última década. Sin embargo, si atendemos a los baremos del Banco Mundial, en el año 2009 once países (sin incluir Cuba)<sup>28</sup> estaban encuadrados entre los de renta baja mientras que en 2013 sólo permanecían cuatro, pasando el resto a estar entre los de renta media/alta.<sup>29</sup> Aumenta el número de países de renta media/alta y, sin embargo, el porcentaje sobre el grado de asociación de Cuba sigue invariable.

El último paso de la caracterización incide en un elemento clave cuando hablamos de cooperación: el área de transformación.<sup>30</sup> En el gráfico 2 lo vemos en referencia a los proyectos.<sup>31</sup>

### GRÁFICO 2.

Proyectos de CSS cubana por sector de transformación en país receptor.



Elaboración propia. Fuente: Informes PIFCSS/SEGIB.

28/ Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

29/ Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

30/ Dimensión Social: Educación, Salud, Vivienda o Agua; Dimensión Económica: infraestructura y sectores productivos; Otros: tales como el fortalecimiento institucional, la Cultura, Género o Medio Ambiente.

31/ La información contenida en los informes anuales respecto a las áreas de transformación sólo se muestra en relación a los proyectos.

La cooperación cubana es, ante todo, una cooperación social donde ocho de cada diez proyectos inciden en salud, educación, agua, etc.

Llegados a este punto, el presente ensayo sólo puede avanzar si resolvemos la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto los datos expuestos suponen un valor diferencial respecto a lo que hacen los otros oferentes latinoamericanos? Responderemos en base a la cooperación que realizan las tres principales economías de la región como son Brasil, México y Argentina cuya importancia se resumen en un dato: implementan de media el 60,70% de los proyectos desarrollados en la región (dato que alcanza el 73,88% si incluimos a Cuba).<sup>32</sup>

Siguiendo el orden de análisis, ¿Brasil, México y Argentina se asocian más con Venezuela y el corredor centroamericano de lo que lo hacía Cuba? La respuesta la tenemos en la tabla 3.

**TABLA 3.**  
Principales emisores de CSS hacia Centroamérica y Caribe.

	2009	2010	2011	2012	2013
Cuba	76%	63%	74%	-	65%
Brasil	53%	67,98%	57%	57,05%	62,65%
México	65,08%	71,91%	58,44%	61,68%	60,81%
Argentina	52,81%	55,36%	35,00%	34,04%	45,71%

Elaboración propia. Fuente: Informes PIFCSS/SEGIB.

En tres de los años estudiados, Cuba lidera las interacciones con las regiones del Caribe frente a las otras potencias regionales.

Si extrapolamos la asociación geográfica en función de su nivel de renta, tenemos que Cuba es el único de los cuatro países que siempre se asoció a los de renta media/alta mientras que el resto alternó el destino de sus proyectos. Brasil destinaba el 57,02% de sus proyectos a los países de renta baja y viró su política un año después destinándoles un tercio de media hasta la fecha; Argentina redujo 32 puntos porcentuales los proyectos a los países de renta baja entre 2009 y 2010 (del 78,65% al 45,61%) y México los dividió entre cuatro (del 89,53% en 2010 al 22,07% en 2011).

32/ Cálculos propios, a partir de los datos recogidos en los informes del PIFCSS.

Por último, basta con observar la siguiente tabla para advertir en qué áreas de transformación tienen más incidencia:<sup>33</sup>

**TABLA 4.**

Área de transformación de Brasil, México y Argentina respecto a Cuba.

		2009	2010	2011	2012	2013
Cuba	Social	69,26%	84,17%	77,35%	100%	91,17%
	Económico	24,39%	8,63%	13,20%	-	2,94%
	Otros	6,34%	7,19%	9,45%	-	5,89%
Brasil	Social	42,97%	37,85%	35,71%	37,58%	31,92%
	Económico	38,01%	40,11%	40,47%	36,91%	43,37%
	Otros	19,00%	22,03%	23,82%	25,51%	24,71%
México	Social	28,22%	23,59%	19,48%	16,82%	33,78%
	Económico	31,45%	43,82%	45,45%	57,94%	44,59%
	Otros	40,32%	32,58%	35,07%	25,24%	21,63%
Argentina	Social	16,85%	10,52%	20,83%	18,08%	24,28%
	Económico	55,05%	47,36%	50,83%	57,44%	52,85%
	Otros	28,08%	42,10%	28,34%	24,48%	22,87%

Elaboración propia. Fuente: Informes PIFCSS/SEGIB.

Cuba apuesta por una cooperación social en todos los años mientras el resto (exceptuando la dualidad de Brasil), se focaliza en los sectores económicos.

## CUBA COMO RECEPTOR DE COOPERACIÓN

Si analizamos los flujos de CSS en sentido contrario, volvemos a observar una tendencia a la baja de las interacciones de los países latinoamericanos hacia Cuba en ambas modalidades:

33/ Como ya se indicó en la nota 31, las áreas de transformación se muestra en relación a los proyectos.

**TABLA 5.**  
Cuba como receptor de CSS.

	Proyectos		Acciones	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
2009	145	16,45%	16	4,98%
2010	24	4,53%	6	1,91%
2011	29	4,94%	8	3,49%
2012	30	5,92%	4	1,97%
2013	37	6,42%	3	0,88%

Elaboración propia. Fuente: Informes PIFCSS/SEGIB.

El dato de 2009 encierra nuevamente una fuerte vinculación con Venezuela quien proporciona 7 de cada 10 proyectos a Cuba. A partir de 2010, una constante: Brasil, Argentina y México son los principales oferentes hacia la isla. Lo vemos en la siguiente tabla:

**TABLA 6.**  
Peso relativo de Brasil, México y Argentina como oferentes hacia Cuba.

	2009	2010	2011	2012	2013
Proyectos	22,05%	95,82%	99,98%	96,66%	83,77%
Acciones	12,5%	66,66%	87,5%	100%	66,66%

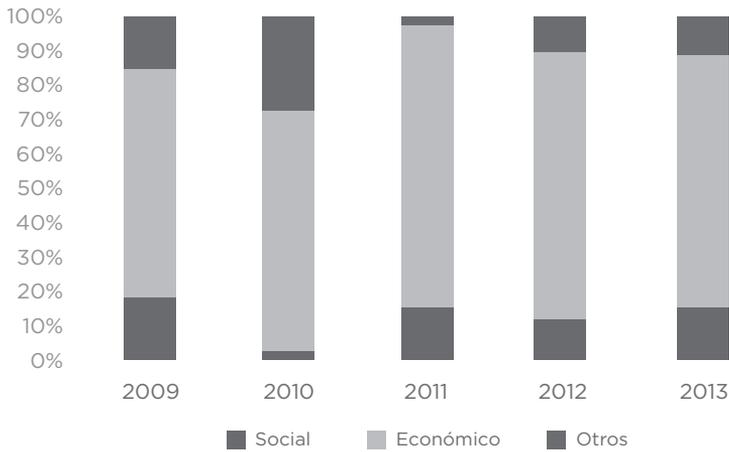
Elaboración propia. Fuente: Informes PIFCSS/SEGIB.

La alta asociación con las tres primeras potencias regionales nos deja también una evidencia: la plena cooperación recibida por Cuba de países de renta media/alta y el retorno moderado de proyectos provenientes de la cuenca del Caribe y Centroamérica, siendo México y Venezuela (sólo en 2009), los principales focos. Y todo bajo una incidencia sobre los sectores económicos de Cuba como podemos ver en el siguiente gráfico:<sup>34</sup>

34/ Como se indicó en las notas 31 y 33, la información respecto a las áreas de transformación sólo se muestra en relación a los proyectos.

**GRÁFICO 3.**

Sector de transformación en Cuba como receptor.



Elaboración propia. Fuente: Informes PIFCSS/SEGIB.

**AÑO 2015: UN ENTORNO DE OPORTUNIDAD**

Como hemos citado a lo largo del artículo, el impulso y el reconocimiento internacional de la CSS guardan relación con el avance que han experimentado los países en vías de desarrollo. No solo desde una perspectiva macroeconómica, sino en sus propias capacidades para revertir y proyectar esos beneficios en aras de un mayor desarrollo y bienestar social. En el caso de Cuba, su CSS aportaba valor añadido en sus áreas de influencia y los sectores de transformación. Dos aspectos que le han permitido establecer relaciones más horizontales con los tres principales oferentes de la región. Sin embargo, las evidencias empíricas por sí mismas se antojan insuficientes para responder a la pregunta de investigación con las que comenzábamos este ensayo. Lograrlo nos exige contextualizar el marco político, social y económico en el que éstas se han producido. Destacamos la confluencia de tres hechos:

El primero de ellos, la ya citada redefinición de los ODM frente a los ODS. Y es importante tenerlo en cuenta no sólo por duplicar los objetivos respecto a los ODM, sino porque diluye completamente la dicotomía Norte-Sur dando protagonismo en la aplicación de las nuevas 17 metas a todos los países, ricos o pobres. Es decir, el nuevo desafío de la

Agenda Global 2030 es una apuesta por la horizontalidad, lo cual valoriza las cualidades inherentes a la CSS donde la región latinoamericana es una referencia.

El segundo, coincide con la reciente caída de precios de materias primas y la menor demanda china, lo cual está provocando el final de un ciclo económico al alza. Diversos organismos financieros y agencias pronostican tasas de crecimiento dispares para cada país e incluso para cada subregión, algo que no hace sino reflejar la heterogeneidad de la región latinoamericana, cuyas consecuencias ya están aflorando en forma de nuevos retos y nuevas demandas de su clase media emergente y donde una cooperación muy especializada, como es el caso cubano, puede resultar más útil que nunca.

Sin embargo, uno de los principales puntos de inflexión en la región tiene que ver con Cuba y su restablecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos iniciado en 2014. En 2015, y siguiendo la senda aperturista, se reabrieron embajadas y continuaron las negociaciones entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos y cuyo punto más visible de esta normalización en curso tuvo como marco la Cumbre de las Américas de abril en Panamá. Sin entrar a valorar las consecuencias que originaron el embargo económico ni tampoco entrar en el terreno de la especulación sobre su grado de efectividad y depreciación de la economía cubana, lo cierto es que se abre un horizonte decisivo para la isla. No dejan de ser primeros pasos, pero el restablecimiento de relaciones, previsiblemente, supondrá a medio/largo plazo para Cuba la plena activación de una fuente de recursos con la principal economía del planeta, lo cual puede redefinir de nuevo su acción exterior y su papel en la economía-mundo con evidentes efectos en su capacidad cooperativa.

## PRIMERAS CONCLUSIONES

- a) La CSS cubana es, ante todo, una política coherente a lo largo del tiempo que ha demostrado independencia al margen de la coyuntura política de su entorno. Y lo es hasta el punto de estar supeditada bajo directrices constitucionales.
- b) En ese mismo orden, destaca el rango constitucional de los principios rectores de la CSS y su focalización sobre los países de América Latina.
- c) Aunque hablamos de una cooperación que ha perdido liderazgo si la medimos en valores absolutos, la CSS cubana se distingue por:
  - i. Desarrollar una fuerte vinculación con Venezuela y, por extensión, con los países de la cuenca del Caribe y Centroamérica.
  - ii. Mantener una asociación estable en el tiempo con los países de renta media/alta.
  - iii. Ser una cooperación social (educación, sanidad, agua, etc.)

- d) Como receptor de ayuda, Cuba también ha perdido peso respecto a los proyectos y acciones realizadas en su territorio. No obstante, su captación se distingue por:
  - i. Tener como socios principales a las tres primeras potencias económicas de la región como son Brasil, México y Argentina.
  - ii. La ayuda que recibe proviene de los países de renta media/alta, produciéndose una sincronía con sus emisiones de CSS.
  - iii. Recibir una cooperación destinada al desarrollo de sus sectores económicos como infraestructuras y sectores productivos. Es decir, se complementa con el tipo de cooperación que ofrece.
- e) Los datos y reflexiones anteriores convergen en un momento especialmente relevante para la región y Cuba: primero, la nueva Agenda de Desarrollo 2030 valoriza el entorno natural de cooperación de los diferentes países latinoamericanos; segundo, el receso en la tendencia económica abre el debate sobre oportunidades y nuevos retos regionales (entre ellos, el vinculado a las nuevas clases medias emergentes) y, por último, el nuevo horizonte vinculado a Cuba en tanto a sus relaciones con Estados Unidos y su progresiva inserción en la economía global.

## REFLEXIÓN FINAL

Indudablemente, América Latina y el Caribe han logrado avances en la expansión de su clase media. Un logro que abre un nuevo horizonte para la ciudadanía y cuyo mayor desafío a corto/medio plazo es hacerlo sostenible. En este contexto de incertidumbre, concluimos que la CSS puede ser un instrumento de acción exterior sumamente válido para captar fuera las capacidades internas que demandan los Estados. Unas demandas que como vaticinó la economista costarricense y actual Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan, están focalizadas en exigir una mayor calidad y cobertura de los servicios públicos. Puso ejemplos como las interrupciones del suministro eléctrico, acceso a agua potable, la calidad educativa o sanitaria.<sup>35</sup> ¿Qué son sino las recientes revueltas estudiantiles en Chile? ¿Y las jornadas de junio que terminaron por incendiar las calles de Brasil en 2013? ¿O el movimiento 8N de Argentina?

Frente a estos nuevos retos, volvamos sobre la pregunta de investigación planteada al inicio de este ensayo: ¿Hasta qué punto la excepcionalidad cubana y su arraigo ideológico en la aplicación de políticas de cooperación han generado un valor añadido útil para afrontar los retos de clase media emergente latinoamericana?

---

35/ "La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina y el Caribe", véase Grynspan (2009).

A la luz de los datos, la CSS cubana destaca por desarrollar una cooperación social centrada en la salud y la educación. Ahí están en materia de sanidad el Programa Integral de Salud vigente desde 1998, la Escuela Latinoamericana de Medicina operativa desde el año 2000, la Operación Milagro destinada a mejorar la salud oftalmológica en poblaciones con escasos recursos o el Programa Genética enfocado a discapacitados; en educación, desde el año 2003 destaca el Programa de Alfabetización 'Yo sí puedo', así como un programa para becarios extranjeros. De todas estas iniciativas, como indica el Informe de 2009 del PIFCS, se beneficiaron todos los países latinoamericanos al menos una vez (con la excepción de Costa Rica). Este alto grado de filiación demuestra que Cuba puede -y debe-, ser un actor fundamental para satisfacer las nuevas demandas en materia de educación y sanidad.

Por otro lado, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos y el previsible y progresivo levantamiento de las sanciones económicas presentes desde hace más de cincuenta años, permitirá a Cuba aumentar su capacidad para liberar recursos financieros. Algo que, indudablemente, revertirá en el propio desarrollo interno de la isla. En este orden, la previsible reinserción de Cuba en la economía-mundo, en la medida que los nuevos recursos tiendan a potenciar su valor añadido en materia de cooperación social y que mantenga su vocación solidaria con sus grandes socios de renta media/alta, contribuirá directa o indirectamente a la sostenibilidad de las nuevas clases medias. Pero también puede ser un aporte fundamental para ganar influencia sobre el área más deprimida de la región como es el corredor centroamericano donde como ya vimos alternaba su liderazgo con Brasil y México. Y lo que quizá es más importante: ser esa palanca que eleve el estatus de los estratos sociales más deprimidos.

Por último, insistir en el carácter recíproco de la CSS. Los beneficios de fomentar el espíritu cooperativo reportaría a la región una mayor cohesión social y un mayor desarrollo económico. Beneficios que, como bien indica el actual Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Alberto Moreno, sólo se producirán en la medida en los gobiernos tomen la cooperación como una política de inversión y no como un modo de atajar los problemas a corto plazo.<sup>36</sup> Que el resto de países latinoamericanos tomen en serio este consejo -precisamente en un momento donde la Agenda Global de Desarrollo 2030 se vislumbra como una apuesta a largo plazo por la horizontalidad-, es quizá la mejor contraprestación que pueda recibir Cuba en un momento decisivo para su historia, repleto de desafíos y donde las certidumbres y los logros regionales le serán más necesarios que nunca para construir los puentes hacia un futuro promisorio.

---

36/ "Cooperación, confianza y reciprocidad: Los retos de la cohesión social en América Latina y el Caribe", véase Moreno, Luis Alberto (2009).

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Arredondo, Ander; Muñoz, Miriam y Pérez, Sandra Viviana. 2012. "Actores de la cooperación Sur-Sur en América Latina: Estudio de Brasil, Colombia, Chile y Cuba". Tesina de Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo en América Latina. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Ayllón, Bruno. 2009. "Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la cooperación internacional". En Fundación Carolina, Madrid.

Barreiro Carril, Beatriz y Díaz Barrado, Cástor. Las relaciones exteriores de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Madrid. Centro de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (CEIB/URJC).

Benzi, Daniele. 2013. "Vía crucis de la cooperación internacional. ¿Crisis terminal o resurrección?". Íconos 47: 9-14.

Bertola, Luis, y Ocampo, José Antonio. 2010. Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia. Madrid. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). 2005. París Declaration. París: OCDE.

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). 2008. Accra Agenda for Action. París: OCDE.

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). 2011. The Busan Partnership for Effective Development Cooperation. París: OCDE.

Constitución de la República de Cuba, 1976.

Constitución de la República de Cuba (texto reformado), 2002.

Erthal Abdenur, Adriana. 2013. "Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo". Íconos 47: 69-85.

Guerra, Sergio y Maldonado, Alejo. Historia de la Revolución Cubana. Navarra (España). Editorial Txalaparta. 2009.

Grynspan, Rebeca. 2009. "La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina y el Caribe". En Iberoamérica 2020: retos ante la crisis. Madrid. Fundación Carolina.

Middle-income claptrap (16 de febrero de 2013). The Economist. Recuperado de: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21571863-do-countries-get-trapped-between-poverty-and-prosperity-middle-income-claptrap>

Moreno, Luis Alberto. 2009. "Cooperación, confianza y reciprocidad: Los retos de la cohesión social en América Latina y el Caribe". En Iberoamérica 2020: retos ante la crisis. Madrid. Fundación Carolina.

Moreno, Luisa y Gayo, Daniel. 2011. "La cooperación internacional al desarrollo: nuevas reglas y nuevos actores". En La economía mundial en transformación, editado por García de la Cruz, J.M; Durán, G y Sánchez, A. Madrid. Paraninfo.

López Cabana, Silvia. 2014. Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur – Un aporte desde Iberoamérica. Madrid. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). (2012). Aid disbursements to countries and regions (DAC2a). París: OCDE.

UNDP (United Nations Development Programme). 2013. The 2013 Human Development Report – The Rise of the South. New York City: UNDP.

Schulz, Nils-Sjard. 2010. "La tercera ola de actores de desarrollo". Fride Policy Brief 47:1-6.

Thomas, Hugh. Cuba: la lucha por la libertad. España. Editorial Debate. 2004.

Xalma, Cristina. 2013. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014. Madrid. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

..... 2012. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012. Madrid. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

..... 2011. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011. Madrid. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

..... 2010. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010. Madrid. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

..... 2009. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009. Madrid. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

# LOS AVATARES DE LA INTEGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Una revisión crítica de su desenvolvimiento

AUTORA: *ELSA XIMENA RONCAL VATTUONE*

## RESUMEN

El presente texto, es un recuento crítico de los avatares de la integración y cooperación de América Latina y el Caribe a lo largo de más de 5 décadas de búsqueda de inserción a la economía mundo y de posibilidades de alcanzar el desarrollo. Para este recorrido se sigue la lógica de los procesos integradores, se identifican tres etapas con sus principales esquemas y componentes, dos que responden a la dinámica del contexto mundial que se desarrolla en cada una de ellas y una tercera etapa que surge como una respuesta al neoliberalismo, cuando éste predomina en casi todos los países de la región. Prefigurando una integración con rasgos autónomos en contextos de debilitamiento comercial y financiero de la hegemonía norteamericana y de reconfiguración internacional con la aparición de nuevos sujetos globales. Las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres de las Américas despliegan los ámbitos y las preocupaciones de la integración y cooperación Latinoamericana y Caribeña, por lo que se realiza un repaso, de las principales reuniones y en particular de aquellas que profundizan líneas de acción para la unidad y la construcción de una identidad propia. En las Reflexiones Finales: Las Lecciones Aprendidas, se definieron 6 dimensiones que recuperan las experiencias como posibilidades de futuro más allá de lo declarativo, se proponen criterios de acción para transformar las debilidades en potencialidades como tareas concretas. Un camino hacia la unidad Latinoamericana y Caribeña pero también las bases para la construcción de modelos o constructos teóricos alternativos a las teorías del comercio internacional sobre la integración y cooperación regional.

**Palabras Claves:** Integración autónoma, Cooperación Sur-Sur, Esquemas de Integración, Cumbres Iberoamericanas.

### Recomendación para citar:

Roncal, E. (2016) Los avatares de la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe: una revisión crítica de su desenvolvimiento. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 183-213. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

## LA MEMORIA COLECTIVA DE LA INTEGRACIÓN

### PRIMERA ETAPA

Los arranques de integración y cooperación regionales se remontan a los años cincuenta, con la iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),<sup>1</sup> de generar un pensamiento autónomo y de ruptura con las corrientes de los países centrales a través del diseño de las bases teóricas que ayudaron a definir los pasos en la integración y cooperación regionales.<sup>2</sup> La CEPAL, consideró la necesidad de la cooperación económica, la integración y la unión de las economías Latinoamericanas y Caribeñas, como estrategias para hacer frente al subdesarrollo. Con la Sustitución de Importaciones, define un modelo de desarrollo y de inserción de ALC al mercado mundial, sobre todo en el ámbito económico. El objetivo integracionista debía dirigirse a abrir caminos hacia el desarrollo industrial para alcanzar una inserción integral en la división internacional del trabajo, superar los problemas del déficit en la balanza de pagos, la vulnerabilidad externa, la insuficiente acumulación de capital y la escasa inversión que caracterizaba a la región. En este periodo, surgen las primeras experiencias de integración y cooperación: en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su reformulación en el año de 1980 en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con la finalidad de instaurar una zona de libre comercio y constituir un mercado común regional. Este mismo año, se impulsa el surgimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA), esquema de alcance subregional, con el objetivo de crear un arancel externo común con base al perfeccionamiento del libre comercio y la libre circulación de bienes y personas. A finales de la década de los 60 nace el Pacto An-

---

1/ La Comisión para América Latina fue establecida el 25 de febrero de 1948, el 27 de julio de ese mismo año pasa a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede se encuentra en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo de América Latina, coordinar acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Su labor se amplía a los países del Caribe con el objetivo de promover el desarrollo social.

2/ “Una primera etapa en la teoría de la integración regional correspondió a las formulaciones realizadas en los años cincuenta y sesenta, las cuales tuvieron como referente externo directo la puesta en marcha de las Comunidades Europeas entre 1952-1958 y la teorizaciones a las que ese proceso dio lugar” (Estay, 2008, 23).

dino, que agrupó inicialmente a 5 países -considerados de menor desarrollo-, a través del Acuerdo de Cartagena y se transforma en Comunidad Andina de Naciones<sup>3</sup> en 1997. Además de ser un acuerdo subregional que surge dentro de un esquema de integración operante, se constituyó como la postura crítica de la ALALC. En 1973, surge la Comunidad del Caribe (Caribbean Community o Caricom) a partir de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), con el nombre de Comunidad y Mercado Común del Caribe, luego de la firma del Tratado de Chaguaramas por los primeros ministros de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, con el fin de fortalecer lazos e integrar un mercado común en la región del Caribe.<sup>4</sup>

Después de más de 30 años de una implementación inadecuada, la Sustitución de Importaciones no produjo ni la industrialización ni el desarrollo esperado, ninguno de los procesos regionales o subregionales de integración que emprendieron los países de ALC logró el cumplimiento integracionista. Las decisiones originalmente adoptadas así como los mecanismos diseñados agravaron las tensiones y persistieron los obstáculos al intercambio intrarregional, profundizando las asimetrías entre los países. El énfasis en las estrategias comerciales, dejó a un lado las implicaciones que en las diversas esferas de un país estos procesos envuelven, la cooperación prácticamente estaba ausente y los esfuerzos regionales de integración se constituyeron en tributarios indirectos del predominio que la teoría del comercio ha ejercido en los análisis de economía internacional. De acuerdo con Estay (2000, 25), “El funcionamiento de los esquemas de integración, muy rápidamente se alejaron del cumplimiento de los objetivos que supuestamente le habían sido asignados, de tal manera que los avances obtenidos fueron transitorios y parciales. Transitorios, porque el “empuje integrador” duró sólo para el periodo inmediato posterior a la creación de cada esquema (...). Parciales, porque los únicos objetivos que medianamente se lograron fueron los referidos a la disminución mutua de aranceles y al establecimiento de mecanismos crediticios para apoyar el comercio intraesquema, de tal manera que al nivel de los indicadores macroeconómicos los efectos de la integración se tradujeron casi exclusivamente en el crecimiento de dicho comercio”.

---

3/ Forman parte de la CAN: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

4/ En la actualidad CARICOM está conformada por 15 miembros plenos y 5 miembros asociados con la finalidad de estimular la cooperación económica, educativa, cultural e industrial de sus países miembros.

Este modelo de desarrollo e integración, fue abandonado paulatinamente después de la crisis del petróleo y la crisis de la deuda externa que laceró a ALC a comienzos de los años ochenta, donde los esquemas de integración sufrieron un estancamiento y dejaron de funcionar en la práctica, los acuerdos preferenciales tendentes a alentar el comercio intrarregional quedaron relegados tanto por los gobiernos como por el sector privado, de igual manera la concertación y cooperación regionales. Se manifestó un periodo de estancamiento para ALC, ya que se debía transferir recursos al exterior mediante el pago de la deuda externa, el deterioro del precio de las exportaciones, además del incremento del desempleo y de la inflación. La crisis general mostraban a su vez una crisis más del sistema mundo y se sentaban las bases para una nueva modalidad del capitalismo (Roncal, 2013).

## SEGUNDA ETAPA

La década de los 90 se caracterizó por una reconfiguración de la economía mundo capitalista, donde los países Latinoamericanos y del Caribe se encontraban ante la posibilidad de alcanzar un crecimiento económico estable, liberalizado y sostenido, siendo el “Consenso de Washington”<sup>5</sup> la herramienta dictada para ello. La incorporación a este nuevo orden, mostraba distintas manifestaciones: un rápido crecimiento de la tecnología, principalmente las telecomunicaciones satelitales e informática -que tienen incidencia directa en las relaciones de producción y efectos en la productividad-, la transnacionalización de la economía, la desregulación del mercado, servicios internacionales masivos y un mayor impulso a los servicios relacionados con la información, telecomunicaciones, telemática, mercadeo, etc. Los gobiernos de ALC replanteaban sus políticas de desarrollo y la forma de inserción en el contexto internacional que responda a los cambios en el modelo de acumulación, donde la interdependencia creciente y la conformación de bloques económicos regionales se constituían en los componentes determinantes en esta nueva fase de mundialización denominada “globalización”.

Nuevamente hace su aparición –aunque con menor fuerza que en décadas anteriores- la CEPAL (1994) como centro intelectual del pensamiento de ALC, ahora con el “Regio-

---

5/ Estrategias que sistematizan el documento titulado “What Washington Means By Policy Reform”, en el que se diseñan decisiones de política económica que debieron seguir los países de ALC, formuladas en 10 puntos, su formulación estuvo a cargo del economista inglés John Williamson.

nalismo Abierto”,<sup>6</sup> promoviendo el impulso a los acuerdos preferenciales de integración y la promoción de políticas de apertura y desregulación y donde el objetivo central consistió en elevar la competitividad internacional por la vía de la liberalización económica. El pensamiento cepalino se presentaba como una opción alternativa al modelo de libre mercado, en particular a las propuestas del Consenso de Washington, afirmando que la globalización aportaría efectos positivos para la integración y cooperación regionales, así como para el diseño de nuevas estrategias de desarrollo a través de la complementariedad productiva y políticas de coordinación macroeconómica.

“Al mismo tiempo, todos reconocen también el riesgo de que la configuración de bloques económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esas agrupaciones y un comercio más administrado entre ellas y los demás países. En esta perspectiva, la integración sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aun mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados” (CEPAL, 1994,11).

El Regionalismo en los 90 surgió como un componente integral del proceso de reforma estructural en ALC, a fin de complementar y reforzar las políticas de modernización seguidas unilateralmente, o adoptadas como parte de la participación de la región en la liberalización multilateral a partir de la Ronda Uruguay (BID, 2002). En tal sentido,

---

6/ Las concepciones de “Regionalismo Abierto” de la CEPAL, tuvieron su origen en los albores de la década de 1990. Se constituye en un intento de generar nuevas concepciones sobre el desarrollo, la integración y la cooperación a partir de tres propuestas: “Transformación Productiva con Equidad” en 1990, posteriormente en 1991 “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, y finalmente la propuesta de “Regionalismo Abierto” en 1994. El Regionalismo Abierto se sustentaba en los siguientes mecanismos: a) las zonas preferenciales se ajustan al marco jurídico multilateral; es decir a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como promotora de la apertura comercial; b) La eliminación gradual de los obstáculos internos al comercio dentro de un grupo regional y al mismo ritmo y en los mismos plazos que la reducción de obstáculos respecto de los países no miembros. En tal sentido, la liberalización regional sería en general compatible tanto con las normas de la OMC como con el principio de la nación más favorecida; c) Fortalecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED), creación de acuerdos de libre comercio (economía de mercado) y la reconversión productiva latinoamericana y del Caribe que tiene como líderes a las empresas multinacionales. Esta estrategia si bien promueve una mayor movilidad de capitales productivos también promueve los especulativos, la segmentación de los sistemas productivos que lleva a la subcontratación de operaciones y el predominio del comercio.

los cambios estructurales se encaminaron a una economía de libre competencia y libre mercado, se replanteó el papel del Estado, limitando sus actividades en la economía así como la promoción de las empresas privadas a fin de lograr el rápido acceso de los países de ALC a la economía global en congruencia con el proceso de transnacionalización. El Regionalismo de la CEPAL, tanto en su versión económica y como de las teorías de las relaciones internacionales, fue ampliamente utilizado para describir el giro de la integración regional: un enfoque descrito como cerrado a otro que se define como abierto (Rocha, 2010). La firma del TLCAN, el G3 y la transformación del Pacto Andino en CAN, así como la decisión del MERCOSUR de excluir sus sectores estratégicos de la liberación comercial, dan cuenta de este nuevo regionalismo. La meta dice este autor era la mejor inserción en la economía internacional, contribuyendo a la consolidación de un régimen multilateral de libre comercio.

El 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción, se establecía formalmente el Mercado Común del Sur (MERCOSUR),<sup>7</sup> conformado originalmente por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, con el objetivo de implantar un Arancel Externo Común (AEC), la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas consideradas pertinentes.

En el marco de la reestructuración global de Estados Unidos, en 1990 el presidente George W. Bush (padre) lanza “La Iniciativa para las Américas” para la creación de la zona de comercio más grande del mundo, que representaría aproximadamente un tercio del producto bruto mundial y más del 20% del comercio global, la transformación del hemisferio en un área de libre comercio entre Alaska y Tierra de Fuego. De esta lógica, surge la propuesta para la creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), respondiendo a las tendencias mundiales globalizadoras y apoyada en las formulaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en el 2002 en Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina, sostenía, que tanto la mayor apertura al exterior como el mayor énfasis en el mercado estaban generando nuevas oportunidades de comercio e inversión de la región con el mundo, brindando incentivos para adoptar distintos enfoques regionales en las relaciones comerciales. Con

---

7/ En 2006, la República Bolivariana de Venezuela se adhiere al Tratado de Asunción, al Tratado de Ouro Preto (Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR) y al Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del MERCOSUR. El Estado Plurinacional de Bolivia hace lo propio en el año 2015.

el nuevo regionalismo, desde la mirada del BID (2002), se creaban las condiciones para la formación de un mercado regional abierto, estable y seguro para las empresas, como pieza fundamental para diversificar las exportaciones, las economías de escala, atraer inversión extranjera directa (IED), que con el tiempo contribuiría al incremento de la productividad y el desarrollo de la competitividad internacional. La firma del acuerdo estaba prevista para el 2003 y entraría en vigor el 1º de enero del 2006.

Los borradores, el ALCA no contemplaron en su vasta y compleja agenda, el establecimiento de medidas compensatorias, ni ayudas financieras que pudiesen armonizar las políticas macroeconómicas y sectoriales para reducir las asimetrías, lo que a la larga generaría una brecha mayor entre países centrales y periféricos. El ALCA más que un proyecto de integración significaba para ALC un proyecto de anexión a la economía norteamericana y una plataforma productiva para las empresas de Estados Unidos y Canadá. El fracaso en las negociaciones y la lucha contra el ALCA se apoyó fuertemente por los nuevos escenarios que se estaban vislumbrando en ALC y se desarrolló de dos formas: la primera, desde los gobiernos, bajo dos situaciones a) gobiernos que cuestionaron a algunos los alcances de determinados capítulos principalmente el de la agricultura y la interferencia en las compras públicas y b) gobiernos que debido a transformaciones políticas y económicas internas se opusieron de manera abierta a la iniciativa. La segunda desde la resistencia social reflejada en diversos movimientos sociales en varios países del continente (Roncal, 2013). Las dos posturas jugaron un papel fundamental y en ocasiones complementarias para contener una de las estrategias más ambiciosas de los Estados Unidos (compras gubernamentales, agricultura, servicios, inversiones, propiedad intelectual, etc.). Es importante destacar la postura pragmática de Brasil frente a las negociaciones al promover la redefinición del Acuerdo (ALCA Light), para incluir en la agenda el tema agrícola, sobre todo, las medidas antidumping y los subsidios agrícolas norteamericanos. Es muy probable que si Estados Unidos hubiese aceptado las condiciones brasileras del tema agrícola, Brasil hubiese firmado el Acuerdo del Área de Libre Comercio para las Américas.

## LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y DE LAS AMÉRICAS EN LA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN

Tanto las Cumbres Iberoamericanas<sup>8</sup> como las Cumbres de las Américas han estado rodeadas de encuentros y desencuentros, evidenciando las contradicciones, desacuerdos, tensiones de choques altisonantes de presidentes y han sido escenarios acorde al giro geopolítico global.

Si se mira las Cumbres desde una perspectiva positiva, no se puede negar que existen esfuerzos para la construcción de una visión colectiva de concertación política y de modelo de integración y cooperación regionales, que expresada en preocupaciones comunes en diversos ámbitos en función del futuro inmediato y de largo plazo, la necesidad de consolidar ideales iberoamericanos para afrontar de manera conjunta y con tareas concretas los desafíos presentes y “convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que enlazan a las naciones en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad” (Jefes de Estado y de Gobierno, 1991).

“Las Cumbres Iberoamericanas presentan ciertas constantes en su devenir: la necesidad de contar con una agenda multitemática en torno a la cual nuestros países puedan reunirse y así crear foros de concertación relativamente autónomos de Estados Unidos, que a su vez apunten a una mayor diversificación de nuestras relaciones internacionales”

---

8/ La Cumbre Iberoamericana es la reunión anual de Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países de América Latina incluidos España y Portugal, naciones que integran la Conferencia Iberoamericana de Naciones. En la I Cumbre de 1991 se crea a Conferencia Iberoamericana como mecanismo para avanzar en la cooperación política, económica y cultural. En la XIII Cumbre nace la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como órgano de apoyo institucional y técnico a la Conferencia Iberoamericana y a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Entre sus normativas se encuentran el Convenio de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana y el Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana. Hasta la fecha se han realizado 24 Cumbres: I Guadalajara 1991; II Madrid 1992; III Salvador de Bahía 1993; IV Cartagena de Indias 1994; V San Carlos de Bariloche 1995; VI Santiago y Viña del Mar 1996; VII Isla Margarita 1997; VIII Oporto 1998; IX La Habana 1999; X Panamá 2000; XI Perú 2001; XII Bávaro 2002; XIII Santa Cruz de la Sierra 2003; XIV San José 2004; XV Salamanca 2005; XVI Montevideo 2006; XVII Santiago de Chile 2007; XVIII San Salvador 2008; XIX Estoril 2009; XX Mar del Plata 2010; XXI Asunción 2011; XXII Cádiz 2012; XXIII Ciudad de Panamá 2013; XXIV Veracruz 2014; XXV Cumbre se realizará en Colombia en 2016.

les con Europa, a través de la interlocución ofrecida por España y Portugal” (Preciado, 2013, 38). Las Cumbres han enfatizado sus acciones en tres espacios interconectados: el Espacio del Conocimiento, el Espacio de la Cultura y el Espacio de la Cohesión social y la economía (SGI, 2014), como condiciones para avanzar en los procesos de integración regional en curso dice Preciado (2013).

En la Declaración de Guadalajara,<sup>9</sup> Documento de la I Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno, manifestaban su apoyo a los procesos de integración tanto a nivel regional como subregional y se comprometían a continuar en este camino: “La persistencia de la actual situación puede llevar a que se sustituya el bipolarismo ideológico por una división entre el Norte, rico en capitales y tecnología, y el Sur, pobre y sin perspectivas. Para superar el problema es necesario, por un lado, desarrollar formas efectivas de reciprocidad y solidaridad; por otro, fundamentarlas en una propuesta ética, guiada por la justicia social y por la libertad y que impulse, con nuevos esquemas, una verdadera cooperación entre los países del mundo”. El Documento Final de la II Cumbre, Madrid 1992, aportaba algunas estrategias generales: la necesidad de una concertación común ante el Banco Mundial y el FMI para que movilicen recursos hacia América Latina, la sugerencia para que el Grupo de Río se encamine a lograr la solidaridad de la Comunidad Europea en sus relaciones comerciales con Latinoamérica y la reivindicación de planes nacionales de desarrollo que mitiguen los efectos de las políticas de ajuste (Preciado, 2013). Se definen también los temas prioritarios de la Agenda Iberoamericana: 1) la Concertación Política; 2) Economía, Integración y Cooperación; 3) Educación y Modernización: Programas de Cooperación; 4) Desarrollo Social y Humano Sostenible. La Cumbre de 1994 en Cartagena de Indias (Colombia) sirvió para reafirmar que nuestras naciones no pueden permanecer aisladas y en actitud de enfrentamiento y conflicto, enfatizando que el camino para la construcción del desarrollo económico, social y político en ALC es, en el fin de siglo, la integración económico-comercial, la integración cultural y social con la participación de la sociedad civil (Preciado, 2013). En Bariloche, 1995 (V Cumbre) “se enfatiza el rol de los Programas de Cooperación como instrumento dinamizador del progreso social y como elemento importante para alcanzar la identidad iberoamericana”. En la lógica del Regionalismo Abierto, la Declaración de la Habana, IX Cumbre 1999, los Mandatarios se comprometían a fortalecer el sistema multilateral de

---

9/ Suscrita en la Primera Cumbre Iberoamericana celebrada en Guadalajara-México el 19 de julio de 1991 con la participación de los Jefes de Estado y de Gobierno de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, reunidos en la Ciudad de Guadalajara, México.

comercio como la base del desarrollo, considerando la solidaridad internacional, el trato especial y diferenciado, el libre comercio, no discriminatorio y equilibrado así como los procesos de cooperación e integración como elementos que contribuyen a la reducción de las diferencias en los niveles de desarrollo.

En esta misma línea, en 1994 se celebra en Miami, la I Cumbre de las Américas con 34 naciones sin Cuba, para crear un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas con base en una agenda común con tres temas centrales: las prácticas democráticas, la integración económica y la justicia social. En este foro multilateral, se resaltaron las bondades del libre comercio y la integración económica como mecanismos de prosperidad y crecimiento y se decide la conformación del “Área de Libre Comercio de las Américas”, como un plan continental de integración de libre comercio promovido y liderado por Estados Unidos. Las dificultades y los desacuerdos en las negociaciones estuvieron acompañados por los cambios políticos en algunos países de la región así como los cuestionamientos y resistencias de la sociedad civil, de los sectores y movimientos sociales en relación al impacto negativo y los peligros que la puesta en acción de sus objetivos traería al ahondamiento en las asimetrías económicas y sociales, una mayor dependencia de los países periféricos en detrimento de la soberanía en todas sus dimensiones.

Después de casi una década de desencuentros en las negociaciones e innumerables protestas de organizaciones sociales en torno al “No al ALCA” se realiza en el 2005, la IV Cumbre de las Américas en la ciudad argentina de Mar del Plata en cuya Declaración “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”, se hacía referencia a las dificultades en el proceso de avance del proyecto hemisférico, convocando para el siguiente año a reuniones para avanzar y superar los tropiezos de su concreción. El documento manifestaba también, las posturas divergentes en relación al Área de Libre Comercio: “Otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías”. Es necesario señalar que a la par de esta Cumbre y teniendo el mismo escenario se llevó a cabo la III Cumbre de los Pueblos.

En el 2012, en la VI Cumbre en Cartagena de Indias, se discuten seis temas centrales: *la integración física regional, acceso y utilización de las tecnologías (TIC), desastres naturales, seguridad y reducción de la pobreza y la desigualdad*. La Cumbre concluye con desacuerdos políticos, con debates, sin consenso y sin Declaración Final. El rechazo al

aislamiento y bloqueo norteamericano a Cuba fue evidente y generalizado, instando la inclusión de este país a las cumbres. Hecho histórico que se concretizó en la VII Cumbre, que se llevó a cabo en Panamá y donde por primera vez, después de 50 años, Cuba y Estados Unidos participaban de manera conjunta en un encuentro hemisférico.

Este recuento, más que un balance, permite desarrollar distintos análisis críticos en torno a los objetivos originales de las Cumbres para el impulso de la integración y cooperación regionales, exige centrarse en recuperar estos contenidos, evitando los sentidos netamente económicos y comerciales. Las acciones deben persistir en el pensamiento crítico de la construcción de alternativas integrales y autónomas de integración y cooperación regionales que se sustenten en nuevas formas de relacionamiento, de concertación política y de cambio social.

## **INTEGRACIÓN CON AGENDA DE COOPERACIÓN (TERCERA ETAPA)**

En esta etapa, integración y cooperación regionales emergen en la globalización, en la hegemonía del neoliberalismo, en sus contradicciones de crisis mundial y sistémica, en una ALC más heterogénea tanto en sus niveles de desarrollo como en sus horizontes de políticas internas, forjando estrategias más allá del intercambio comercial o económico e incorporando con mayor fuerza dimensiones sociales con imaginarios de solidaridad, complementariedad y de Cooperación Sur-Sur. En términos políticos, la integración, cobra mayor vigencia y relevancia como mecanismo de unidad, cooperación y concertación, de aspiración a una mayor presencia internacional y de construcción de una ciudadanía Latinoamericana y Caribeña con una visión global del mundo. En esta perspectiva, la integración deja de ser un intento subdesarrollado para integrar países subdesarrollados como dijera Osvaldo Martínez, o un proyecto que se refiere a las relaciones con Estados Unidos o con el capitalismo desarrollado, considerando su participación en las distintas instancias multilaterales de negociación, a los vínculos sur-sur y, en particular, a las relaciones entre los propios países de ALC.

Para Gómez (2012), existen dos fenómenos interconectados que han llevado a repensar los vínculos Sur-Sur: el fuerte impacto de la crisis económica mundial en las economías centrales redundando en menores tasas de crecimiento y mayor desempleo y el rápido y sostenido crecimiento económico de muchas economías periféricas, y especialmente, el rol de China como principal motor del crecimiento mundial durante la crisis.

Por su parte, la CEPAL (2014), menciona tres factores que han incidido en las transformaciones y en los procesos de renovación de la dinámica y el énfasis de la integración regional en América Latina y el Caribe:

- a) El malestar social de varios países de la región debido a los resultados de las reformas liberales en los 90 que se fortalece con la llegada al poder de coaliciones políticas con prioridades distintas a las políticas neoliberales trasladadas al plano de la integración. Gobiernos que comparten otras miradas y que han ampliado la agenda de la integración y cooperación hacia otras áreas, “poniendo un particular énfasis –al menos en el plano discursivo– en las dimensiones política y social en sus distintas expresiones”.
- b) La crisis financiera mundial iniciada en 2008, con fuertes repercusiones principalmente a las economías centrales y cuya magnitud ha puesto en duda la primacía de los mercados financieros, la autorregulación y la ausencia del Estado como regulador de las economías.
- c) La irrupción de Asia, particularmente China como socios comerciales, además de alterar los patrones comerciales tradicionales ha deteriorado la posición de los Estados Unidos. La relevancia de China como socio comercial ha sido especialmente marcada en el caso de los países exportadores de materias primas de América del Sur, para varios de los cuales ese país ya es el primer o segundo mayor destino de las exportaciones, otorgando cierta autonomía política a Latinoamérica, en la formulación de sus estrategias de integración.

“En América Latina, particularmente en Suramérica, también se han venido impulsando en años recientes iniciativas de política social enmarcadas en procesos de integración regional que consisten en el intercambio de experiencias, la identificación de objetivos sociales comunes, la armonización gradual de indicadores e, incluso, la ejecución de algunos programas transfronterizos y transnacionales” (Pareja, 2011, 197).

En lo referente a la Cooperación Sur-Sur (CSS), al igual que la integración, ésta se viene recuperado con mayor fuerza, debido principalmente a los debates en torno a su propia concepción al pasar de ser una donación de recursos de los que más tienen hacia los que menos tienen o son “pobres”, para avanzar en el imaginario de cooperación a partir de considerar los intereses mutuos de los sujetos y los países participantes.

Este cambio en la correlación de fuerzas políticas, particularmente en los países de ALC, de transformaciones en la configuración geopolítica internacional, mostraba la necesidad de otras realidades para sustentar la integración y la cooperación. Una integración pensada desde la complementariedad y la solidaridad, con iniciativas colectivas y como una

herramienta vital para afrontar en común desafíos históricos, incorporando perspectivas más amplias de colaboración y cooperación en un vislumbrar de nuevos horizontes, de recuperación de la creatividad y de mayor participación ciudadana (Marchini, 2013).

Están en construcción y en desenvolvimiento concepciones teóricas con significaciones distintas de la integración y la cooperación, hoy, entendidas como la conformación de vínculos con nuevas dimensiones de la realidad concreta, que incorpora a la educación, la investigación, la ciencia y tecnología como fortalezas para forjar proposiciones de futuro con pensamiento global y donde: “La integración significa algo más que la simple ampliación del espacio económico de operación de las estructuras productivas y de comercio. Constituye un nuevo ángulo desde el cual poder pensar a Latinoamérica y el Caribe” (Zemelman, 1995).

En el marco de este otro sentir, surgen nuevos espacios de integración y cooperación regionales, concepciones y principios en torno a una visión multilateral y multidimensional, en un esfuerzo de retomar el pensamiento social de las experiencias integradoras -relegadas en sus agendas-, constructos teóricos que pueden constituirse en la fuerza motora de la otra integración o lo que muchos autores han denominado como la integración postneoliberal.

## LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA-**TRATADO DE COMERCIO DE LOS PUEBLOS (ALBA-TCP)**<sup>10</sup>

Teniendo como base material, el progreso social, La ALBA-TCP (antes Alternativa) surge en 2006 con la firma de la Declaración Conjunta Cuba-Venezuela, por los entonces presidentes Fidel Castro y Hugo Chávez en la I Cumbre del ALBA. Proceso que se plantea como desafío fundamental: nuevas relaciones de convivencia y de cooperación en la integración, proyectando la erradicación de la pobreza y la reducción de las asimetrías. Sustentada en la solidaridad, cooperación y complementariedad como principios rectores. Ha alcanzado logros concretos: convenios con Cuba, acuerdos energéticos a través de Petrocaribe<sup>11</sup> y Petroamérica, las Misiones Sociales, considerando a la salud y la educación como derechos humanos. Se describe a continuación, sus principales instrumentos:

---

10/ Son miembros de la ALBA-TCP: Cuba y Venezuela (2004), Bolivia (2006), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda (2009), Santa Lucía (2013), San Cristóbal y Nieves y Granada (2014).

11/ Considerado como coordinador y gestor de las relaciones energéticas de los países que forman parte del Tratado de Cooperación Energética entre Venezuela y los países del Caribe.

**CUADRO 1.****Instrumentos del ALBA.**

Banco del Alba	En 2008, se firma el Acta Fundacional, con el objetivo de fortalecer la integración, reducir la pobreza, las asimetrías y promover intercambios justos y equitativos. Son miembros del Banco: Bolivia, Cuba, Dominica, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela.
Fondo Alba Caribe	Creado en la I Cumbre de PETROCARIBE en 2005, “con la finalidad de ejecutar proyectos de desarrollo socioeconómico, a partir de utilizar la factura petrolera para el desarrollo y ejecución de proyectos productivos para promover el desarrollo económico, mediante cooperativas, pequeñas y medianas industrias, priorizando el acceso a la salud, la educación y la vivienda” (SELA, 2014), en Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas.
El Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)	El Tratado Constitutivo del SUCRE se firma 2009 como mecanismo de cooperación, integración y complementación económica y financiera que promueva el desarrollo integral de los países de América Latina y del Caribe, se integra por cuatro ejes: El Consejo Monetario Regional (CMR). La Unidad de Cuenta Común “sucre”. La Cámara Central de Compensación (CCC) y el Fondo de Reservas y Convergencia Regional (FRCR). Los Estados Parte son: Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.
Espacio económico ECOALBA-TCP	El “Acuerdo para la constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP)”, como una “Zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, destinada a consolidar y ampliar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico, fortalecer y diversificar el aparato productivo y el intercambio comercial así como establecer las bases para los instrumentos de carácter bilateral y multilateral”. <sup>12</sup> Bolivia, Cuba, Venezuela y Nicaragua suscribieron un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, el ACE N° 70 con base al Tratado de Montevideo de la ALADI (SELA, 2010).
Proyectos y Empresas Grannacional	Surgen en 2008, en oposición de lo transnacional para priorizar el desarrollo económico y social mediante la integración productiva complementaria y la satisfacción de los mercados internos con base a la solidaridad, cooperación, reciprocidad y sustentabilidad en Alimentación, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Cultura, Educación, Salud, Industria, Energía, Minería, Telecomunicaciones, Transporte y Turismo.

**Fuente:** Elaboración con base a los principales documentos de la ALBA-TCP.

12/ Acuerdo para la constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP), XI Cumbre, Caracas, 4 y 5 de Febrero de 2012 (<http://sedici.unlp.edu.ar/>).

## LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)<sup>13</sup>

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se define como un espacio multilateral en aspectos políticos, económicos, financiero, sociales, ambientales y de infraestructura, con base a un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones, su Tratado Constitutivo se firma en 2008 y entra en vigencia en el 2011. De acuerdo con la Comisión Estratégica de Reflexión de la UNASUR (2006): "...la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo. Se abren fuertes posibilidades de cooperación en materia de infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología. Estas distintas formas de cooperación exigirán soluciones institucionales integradas". En su desenvolvimiento, la UNASUR se ha caracterizado por desarrollar acciones de mediación e intermediación de conflictos, así como apoyo a la consolidación democrática de sus países miembros. Un desafío central, para los Jefes de Estado y de Gobierno de este organismo, es el avanzar en mejorarlos niveles de vida de sus pueblos, argumentando que el desarrollo no se reduce a políticas de crecimiento sostenido de la economía y deciden generar estrategias que aseguren una justa y equitativa distribución del ingreso, acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, la preservación del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible, promoviendo una conciencia ambiental responsable y de reconocimiento a las asimetrías de los países. Para fortalecer la integración y la identidad suramericana así como dar cumplimiento a sus objetivos y coordinar acciones en áreas determinadas, cuenta con 12 Consejos Ministeriales y Sectoriales, que se muestran en el cuadro 2.

---

13/ La UNASUR está integrada por doce países: Bolivia y Ecuador (2009), Argentina, Chile, Guyana, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela (2010), Brasil, Colombia, Paraguay, (2011). México y Panamá participan en calidad de observadores. El Tratado queda abierto a la incorporación de otros países de ALC en calidad de Estados Asociados, estableciendo que los Estados Asociados después de cuatro años se integran como Estados Miembros.

**CUADRO 2.**  
Consejos Ministeriales y Sectoriales de la UNASUR

Consejos	Objetivos	Acciones
Consejo Energético Suramericano (CES) 2007	Desarrollar la infraestructura energética para fortalecer la sustentabilidad de la integración suramericana.	Relanzamiento del CES en 2015 para avanzar en materia energética con visión suramericana. Elaboración del Plan de Trabajo 2015-2016 para el impulso a acuerdos regionales en materia de energía.
Consejo de Defensa Suramericano (CDS) 2008	Diseñar y coordinar políticas y acciones de cooperación en Defensa que consolide a Suramérica como Zona de Paz.	Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) inaugurada en abril de 2015 en Quito-Ecuador con la filosofía de generar ejércitos para la paz.
Consejo de Salud Suramericano de UNASUR (CSS) 2008	“Construir un espacio de integración en materia de salud (...) promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre los países miembros en referencia a la Salud” (CSS). La Salud como Derecho Humano.	Creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) en 2011, para generar recursos humanos estratégicos de la salud. Desarrollo del Plan 2010–2015, en 5 áreas: la Red Suramericana de Vigilancia y Respuesta en Salud; Desarrollo de Sistemas de Salud Universales; Acceso Universal a Medicamentos; Promoción de la Salud y Acción sobre los determinantes de la Salud; y, Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos en Salud.
Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) 2009	Promover mecanismos de cooperación para el diseño de políticas sociales que reduzcan las asimetrías y profundicen la integración.	Plan de Acción 2015-2017 (CSDS) con 5 ejes: Desarrollo con inclusión; Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre y la malnutrición; Economía social, solidaria y/o comunal con inclusión productiva; Participación social y cooperación regional en políticas sociales
Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) 2009	Diseñar y coordinar políticas de cooperación monetaria y financiera para la búsqueda de alternativas al orden financiero internacional.	Banco del Sur: Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, se firman el Acta Fundacional en 2007, el Convenio Constitutivo en 2009, que entra en vigencia en 2012. Hasta la fecha el Banco no ha iniciado operaciones.

Consejo Electoral de UNASUR	“Construir un espacio para la integración, intercambio de experiencias, cooperación, investigación y promoción de la participación ciudadana, la educación cívica y la democracia <sup>14</sup> ” .	Desarrollo de Plan de Acción Bial 2013-2015 Creación de las Misiones Electorales de UNASUR. Hasta la fecha se han realizado 16 misiones electorales y en diciembre de 2015 una misión participará ante las elecciones parlamentarias en Venezuela.
Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSUCTI) 2012	Promover políticas y estrategias de cooperación, intercambio e integración científica, tecnológica e innovación que reduzcan las brechas que en esos ámbitos tiene la región.	Aprobación del Plan de Acción 2013 – 2014. Se crea el “Fondo de Iniciativas Comunes de UNASUR”. Se aprueba en 2012, el “Reglamento para la Ejecución del Fondo de Iniciativas Comunes de UNASUR”,
Consejo Suramericano de Cultura (CSC) 2012	Desarrollar políticas, proyectos y acciones de cooperación en materia de Cultura para reducir las asimetrías regionales en materia de promoción y acceso a la cultura.	En 2013 se realizó el 1er Encuentro de Responsables de Artes Visuales de los Estados Miembros de la UNASUR. En 2014, se implementa la Bienal de Artes Visuales con la finalidad de profundizar la integración cultural. Se realiza en 2014, el 1er Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR)
Consejo Suramericano de Educación (CSE) 2012	“Articular, priorizar y compatibilizar políticas educativas a través del intercambio de experiencias integradoras” (CSE, 2012).	Plan Estratégico Quinquenal de Educación 2013-2017 con tres ejes integradores: 1) Calidad y Equidad; 2) Ciudadanía y Derecho e 3) Integración Social y Regional.
Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) 2012	Fortalecer la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones y estrategias para enfrentar la Delincuencia Organizada Transnacional <sup>15</sup> .	Plan de Acción 2013-2017 Argentina Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay Perú y Venezuela-, firmaron el Compromiso de Buenos Aires, Trabajo coordinado con el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas a través de la “Propuesta de Mecanismo de Coordinación” realizada en 2014 por las Presidencias Pro Tempore de los dos Consejos.

14/ Estatuto del Consejo Electoral de la UNASUR (En línea), disponible en <http://www.unasursg.org/es/documentos-normativos-unasur>.

15/ Estatuto del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia organizada transnacional (En Línea) disponible en <http://www.unasursg.org/es/documentos-normativos-unasur>.

## LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE (CELAC)

Los orígenes de la CELAC<sup>16</sup> se remontan al año 2010, cuando se realiza la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Cancún-México, con la participación de 33 Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de ALC, quienes se comprometen a fortalecer la unidad, la cooperación y la integración multidimensional, además de promover el desarrollo independiente y sostenible con base a la democracia, la equidad y la justicia social. Como resultado de la Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno emitieron dos documentos trascendentes: A) La Declaración de la Cumbre de la Unidad, donde resuelven constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio, que proyecte a nivel global la identidad de ALC con base a la solidaridad, la inclusión social, la equidad e igualdad de oportunidades, la complementariedad, flexibilidad, participación voluntaria, la pluralidad y el respeto a la diversidad. B) En la Declaración de Cancún, deciden el impulso a una agenda integrada con 20 temas estratégicos: 1) “Cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración”; 2) “Crisis Financiera Internacional”; 3) “Energía”; 4) “Comercio”; 5) “Integración Física en Infraestructura”; 6) “Ciencia, tecnología y desarrollo productivo”; 7) “Programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza”; 8) “Seguridad Alimentaria y Nutricional”; 9) “Educación, salud y servicios públicos”; 10) “Cultura”; 11) “Migración”; 12) “Género”; 13) “Desarrollo Sostenible”; 14) “Cambio Climático”; 15) “Desastres Naturales”; 16) “Derechos Humanos”; 17) “Problema Mundial de las Drogas”; 18) “Asuntos de Seguridad”; 19) “Terrorismo” y 20) “Cooperación Sur-Sur”.

Los países de América Latina y del Caribe consideraron esta Reunión como un hecho inédito, de alcance histórico, de dimensión invaluable y un paso muy importante para ALC. Felipe Calderón, en ese entonces presidente de México y anfitrión de la Cumbre, subrayó la trascendencia de conformar una organización de la naturaleza de la CELAC a 200 años de haberse expresado a través de Simón Bolívar la voluntad de una América Unida. El diplomático ecuatoriano Galo García calificó la reunión de histórica y esperanzadora por

---

16/ Pertenecen a la CELAC: Antigua y Barbuda; Argentina, Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; República Dominicana; Mancomunidad de Dominica; Ecuador; El Salvador; Granada; Guatemala; República Cooperativa de Guyana; Haití; Honduras; Jamaica; Estados Unidos Mexicanos; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Santa Lucía; Federación de San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; Surinam; Trinidad y Tobago; Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

las dimensiones y propósitos del nuevo organismo para enfrentar de manera conjunta problemas como la profundización de la democracia, el combate a la pobreza, la crisis y el estancamiento económico, así como actuar como interlocutores mundiales con una única voz en una construcción democrática del nuevo orden mundial en los inicios del siglo XXI y negociar con otros bloques regionales en igualdad de condiciones. Efectivamente por primera vez y después de 200 años de independencia, los gobiernos de América Latina y del Caribe se reúnen por autoconvocatoria, para discutir asuntos de interés común y tomar acuerdos al respecto, sin tutela ni participación externa no es un hecho menor. En diciembre de 2011, en el marco de la III Cumbre sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de la XXII Cumbre del Grupo de Río, con la Declaración de Caracas queda formalmente constituida la CELAC y se declara poner en marcha este organismo.

La CELAC contempla también la participación de socios extrarregionales: China, Unión Europea, Turquía, Euroasia, Rusia, India y Corea. Los mayores avances de estas relaciones se reflejan en la Unión Europea, China y Japón, países con los que se ha diseñado planes de Acción. El Plan de Acción o Plan de Colaboración de la CELAC con China, define 14 áreas<sup>17</sup> de carácter global en las cuales ambos socios se comprometen a trabajar en pro del desarrollo y en el marco de la elaboración de una Agenda de Desarrollo Post 2015 (Cuadro 3). En septiembre de 2015, los Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC y el Ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia, firman la Declaración Conjunta para el fortalecimiento de vínculos y el Establecimiento del Mecanismo Permanente del Diálogo Político y de Cooperación entre la CELAC y la Federación de Rusia.

En el Plan de Acción 2015 de la III Cumbre, se retoman y/o precisan los temas estratégicos definidos en la Declaración de Cancún de 2010, para los cuales la CELAC ha desarrollado propuestas y definido acciones para avanzar en sus objetivos fundacionales. Existen temas con avances lentos que se encuentran en etapa de ratificación de compromisos, a la espera de las reuniones de los grupos de trabajo del área específica o en la identificación de mecanismos de cooperación para su implementación. En relación a la “Promoción de la Equidad, Igualdad y Empoderamiento de la Mujer”, “Asistencia Humanitaria Internacional en casos de desastre”, “Cooperación Internacional” se perciben

---

17/ De acuerdo con el Plan de Colaboración de la CELAC-China 2015-2019, estas áreas son: 1) Política y Seguridad. 2) Asuntos Internacionales. 3) Comercio, Inversión y Finanzas. 4) Infraestructura y Transporte. 5) Energía y Recursos Naturales. 6) Agricultura. 7) Industria, Ciencia y Tecnología, Aviación e Industria Aeroespacial. 8) Educación y Capacitación de Recursos Humanos. 9) Cultura y Deportes. 10) Prensa, Medios de Comunicación y Publicación. 11) Turismo. 12) Protección del Medio Ambiente, Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres, Erradicación de la Pobreza y Salud. 13) Amistad entre los Pueblos. 14) Implementación de Iniciativas.

avances lentos, aunque en este último, en el 2014 llevó a cabo la II Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional, en la que se incluyó una sesión especial sobre “Posible Cooperación Triangular entre América Latina - Caribe y la Unión Europea”. Existen también avances más claros, en materia de Seguridad Alimentaria y erradicación del hambre y la pobreza, se implementa el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025, elaborado por la FAO, la CEPAL y la ALADI (CELAC, 2015). En Educación, en 2013 se realizó la I Reunión de Ministros de Educación de la CELAC, de la cual derivó la Declaración de la I Reunión de Ministros, subrayando la necesidad de promover una educación inclusiva, en igualdad de condiciones y oportunidades, avanzar en el respeto a la democracia y en la construcción de la ciudadanía de ALC (Roncal, 2014). Está pendiente la elaboración del Plan de Acción de la Educación a cargo del Grupo de Trabajo. En relación al Desarrollo Productivo e Industrial, el Plan de Acción 2015 considerará dar seguimiento al Plan de Acción aprobado por la I Reunión de Ministros de Economía e Industria así como apoyar las iniciativas regionales referentes a este tema.

En la VIII Reunión de Cancilleres realizada en Quito en mayo de 2015, los funcionarios de los países miembros abordaron los temas estratégicos y desafíos que la Entidad debe responder en los próximos 5 años, a partir de los cuales diseñan la Propuesta de la “Agenda 2020” de este organismo (Cuadro 4). La “Agenda 2020” aún no ha sido aprobada oficialmente por los países miembros, continúan los procesos de debates aunque existe consenso en relación a los 5 ejes prioritarios, como potencialidades de trabajo conjunto para la transformación de la realidad Latinoamericana y del Caribe.

### CUADRO 3.

#### Cumbres de la CELAC.

Cumbres	Documentos Final	Acciones
I Cumbre (Chile 2013)	Declaración de Santiago	Plan de Acción 2013.
II Cumbre (Cuba 2014)	Declaración II Cumbre de la CELAC	Plan de Acción 2014.
III Cumbre (Costa Rica 2015)	Declaración Política de Belén	Plan de Acción 2015.
I Cumbre CELAC-UE VII UE-ALC (Chile 2013)	Declaración de Santiago	Plan de Acción UE-CELAC 2013-2015: nuevos capítulos.
I I Cumbre CELAC-UE	Declaración de Santiago	Plan de Acción UE-CELAC 2013-2015: nuevos capítulos.
Foro CELAC-China (Beijing 2015)	Declaración de Beijing	Plan de Acción CELAC-China (2015-2019).

**Fuente:** Elaboración con base a documentos de las Cumbres de la CELAC.

**CUADRO 4.**  
“Agenda 2020” CELAC

Ejes Sectoriales	Metas
Reducción de la pobreza y las desigualdades	Reducción de la pobreza extrema de 11.7% en el 2003 a 3% en el 2020.
	Reducción del índice de Gini de 0.486 en 2013 a 0.444 en 2020.
	Reducción del empleo informal en los países miembros de la CELAC.
Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación	Incremento en 15% de personas de 18a 24 años que concluyan la educación secundaria.
	Incremento de la tasa bruta de matrícula en educación universitaria.
	Incremento en la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, hasta 1,5% del PIB regional.
Medio Ambiente y Cambio Climático	Incremento en 5% de la superficie terrestre y en 5% marino costera para conservación o manejo sostenible.
Infraestructura y conectividad	Incremento de la inversión al 5% del PIB anual regional en infraestructura: transporte, energía, saneamiento telecomunicaciones y agua.
Financiamiento para el Desarrollo	Incremento del 20% de préstamo de los Bancos de Desarrollo dirigidos a proyectos regionales.
	Incremento a 44% de las transacciones interregionales a través del Sistema de Pagos Regionales.

Fuente: Elaboración con base a la Propuesta “Agenda 2020” CELAC.

## REFLEXIONES FINALES: LAS LECCIONES APRENDIDAS

### A) COOPERACIÓN SUR-SUR

El énfasis en la reducción de las asimetrías entre los países de la región, continúa siendo uno de los detonantes más importantes para la construcción de otros modelos de Integración y de Cooperación Sur-Sur, con sentidos más incluyentes, contenidos distintos y otras formas de relacionamiento en torno a la cooperación. Este otro caminar de la integración y de transformaciones políticas y sociales, han contribuido de manera importante al fortalecimiento y diseño de políticas públicas nacionales para el impulso al desarrollo y a la

disminución de la pobreza, políticas que se han visto respaldadas con la formulación de programas y proyectos en el marco de la integración y cooperación regionales.

En este cambio de relaciones, dice Tres (2013) ha despuntado con fuerza la cooperación triangular, consolidándose en el espacio iberoamericano “por voluntad política de los actores, similitudes en los desafíos de desarrollo, surgimiento de la CSS, pero también por una institucionalidad internacional de la cooperación sólida en Iberoamérica, aunque aún en consolidación dentro de las políticas públicas nacionales”. El documento De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan (2012), sostiene, que la cooperación triangular tiene el potencial de transformar las políticas de los países ya que brinda soluciones efectivas, apropiadas localmente y acorde a los contextos de los países.

Si bien, los temas estratégicos de la Cooperación Sur-Sur están en correspondencia con las agendas que están definiendo los espacios de integración en curso, también existe “la necesidad de mejorar la coherencia de las políticas en las instituciones multilaterales, los fondos globales y programas y de canalizar la cooperación a través de los canales multilaterales existentes con mayores niveles de avance y consolidación (AUCI, 2012).

En el marco de las Cumbres Iberoamericanas se han diseñado Programas e Iniciativas como principales instrumentos de un modelo de cooperación de valor agregado en construcción, con imaginarios de integración regional que rompa la dicotomía tradicional entre donante y receptor, una cooperación de afiliación voluntaria de asistencia técnica y/o financiera, dice la Secretaria General Iberoamericana (2014), afirma también que “En la actualidad existen 23 Programas de Cooperación y 3 Iniciativas de Cooperación en el marco de los tres Espacios de la Cooperación Iberoamericana: del Conocimiento, de Cohesión Social y de Cultura”.

De igual manera, en los distintos espacios de integración, existen esfuerzos de práctica concreta en las relaciones de Cooperación Sur-Sur. Para la CELAC, la CSS forma parte de sus temas estratégicos, destaca su importancia para avanzar en mejorar los niveles de vida con base en la solidaridad y en las fuentes tradicionales de cooperación al desarrollo. Considera necesario el impulso a la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur y la promoción del desarrollo sostenible, el fomento a la cooperación triangular dentro del sistema multilateral además de reforzar la cooperación destinada a los Países de Rentabilidad Media promoviendo la implementación de las resoluciones de Naciones Unidas, así como ejecutar acciones para concretar dicha cooperación (Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, 2010).

Uno de los temas transversales en los debates de los distintos foros de integración y cooperación regionales es el referido al Cambio Climático y el calentamiento global, que para el Banco Mundial se constituyen en fuertes amenazas para la reducción de la pobreza, retrocesos en el desarrollo y en la calidad de vida de las personas. En tal sentido, la CSS incluye el apoyo a las políticas contra el cambio climático como parte de los Planes de Desarrollo de los países periféricos, complementadas con el intercambio de lecciones aprendidas y por la innovaciones en el financiamiento contra esta problemática de carácter continental (AUCI, 2012).

Para Tres (2013), uno de los desafíos de Iberoamérica es la articulación de la cooperación de manera eficiente que pueda contribuir en la formulación de los objetivos de desarrollo sostenible o post-2015, desafío que debe también contemplar la CELAC, como organismo aglutinador de 33 países de ALC, consolidando una postura común. Este mismo autor sostiene que la región cuenta con las fortalezas y experiencias de desarrollo que puede brindar a otras regiones del mundo.

## **B) ¿JUNTOS PERO NO REVUELTOS?**

La duplicidad de espacios de integración se convierte en un talón de Aquiles para avanzar en la integración y cooperación regionales, como zonas de concertación política, poniendo en riesgo la visión multilateral para reducirla al plano de relacionamiento bilateral. Las naciones de ALC, pertenecen a más de un organismo de integración, existe una proliferación de los mismos, cada uno, con sus propias estructuras de funcionamiento que, evidencian las distintas miradas en relación a la inserción internacional y a la unidad de la región. Entre los esquemas que han generado mayor controversia se encuentran, por un lado la Alianza del Pacífico,<sup>18</sup> que es considerada por distintos intelectuales y políticos, como un proyecto con énfasis comercial, con subordinación a Estados Unidos y como un intento de “paralización” de la integración regional (Karg, 2014), en el marco de una visión geopolítica de convertirse en el vínculo entre el Norte y el Sur. Por otro lado, la ALBA-TCP, se considera un proyecto antihegemónico y anticapitalista, centrado en un nuevo mapa de alianzas de cooperación Sur-Sur, con una visión geopolítica que pocos países de la región parecen dispuestos a asumir (Rocha, 2010).

---

18/ Integrada por Colombia, Chile, México y Perú, constituida en el 2012 prioriza objetivo “... la conformación de un área de integración profunda que impulse un mayor crecimiento, el desarrollo y la competitividad de las economías participantes, mediante la búsqueda progresiva de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (SELA, 2013).

Estos caminos opuestos y heterogéneos expresan la diversidad de problemas e indefiniciones para la integración y la cooperación regionales, uno de los mayores desafíos de la CELAC, será el resolver esta heterogeneidad, la cual se puede lograr, de acuerdo con Jaime Estay,<sup>19</sup> con cambios en las correlaciones internas que se vayan expresando en gobiernos con posiciones más afines y donde el organismo deberá procesar los conflictos para avanzar pese a las grandes diferencias.

### **C) AGENDA SOCIAL COMÚN E INCLUYENTE**

Los esfuerzos encaminados a la construcción de una “Agenda Social Común” constituyen sin duda uno de los avances más trascendentes de los últimos años en estos avatares de la unidad de ALC. La inclusión y priorización de temas de educación y salud, pobreza, soberanía, reconocimiento a los conocimientos ancestrales, democracia y equidad de género en el marco no sólo de la CELAC, expresan el avance hacia una integración y cooperación regionales más allá de lo económico. Para avanzar en esta “Agenda Social Común” es fundamental viabilizar el desarrollo de políticas sociales supranacionales contemplando las experiencias potenciales en los distintos procesos de integración y articulando programas e iniciativas que fortalezcan el avance de las políticas sociales para el desarrollo.

### **D) CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CTI)**

La Ciencia, la Tecnología, la Innovación se han constituido en uno de los ejes estratégicos de los procesos de integración y cooperación actuales. A través de la CELAC se están desarrollando esfuerzos para consolidar los Sistemas Nacionales e internacionales de Educación y de CTI, que concreten programas y mecanismos de cooperación a la investigación, al desarrollo científico y tecnológico, de gestión de conocimiento y de democratización del acceso a la CTI.

Según datos del Estado de la Ciencia de la Red de Indicadores de la Ciencia y Tecnología (2014), en términos relativos al PIB, el promedio de la inversión en ALC para 2012 fue de 0,74%. Con excepción de Brasil, todos los países presentaron valores por debajo de la

---

19/ Jaime Estay: Da vergüenza que la CELAC haya nacido tras 200 años Entrevista al Dr. Jaime Estay Reyno (En Línea), disponible en [http://www.la-razon.com/suplementos/animal\\_politico/Jaime-Estay-Da-verguenza-Celac\\_0\\_2237776355.html](http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Jaime-Estay-Da-verguenza-Celac_0_2237776355.html).

media Latinoamericana. Iberoamérica invierte el 0,88% de su producto bruto en I+D. Al comparar la inversión de ALC e Iberoamérica continúa siendo marcadamente inferior a la inversión realizada, por ejemplo, por el conjunto de países que conforman la Unión Europea, que destinan el 1,95% de su PIB a la I+D.

Para caminar con pasos firmes, debe fortalecerse la coordinación de políticas de cooperación así como la articulación y asociación con centros de investigación públicos y privados, nacionales e internacionales, universidades, instituciones tecnológicas e innovación y todos aquellos espacios destinados a fortalecer las capacidades investigativas y de producción de conocimientos, compartiendo objetivos y buenas prácticas con base al desarrollo endógenos de los países de la región.

## **E) LA PERSISTENCIA EXTRACTIVISTA EN LA MULTIPOLARIDAD**

En la primera década del siglo XXI, ALC incrementó marcadamente su participación como mercado y proveedor de China, las exportaciones de ese país a nuestra región se octuplicaron al aumentar cerca de 12 veces sus compras (SELA, 2010). De igual manera, China y Asia-Pacífico despuntaron como los principales destinos de las exportaciones de ALC durante la presente década. En 2009, las exportaciones de la región dirigidas tanto a Asia-Pacífico como a China representaron el 15% y el 7%, respectivamente, de las exportaciones totales (CEPAL, 2010). A partir del 2011, la tendencia se revirtió a la baja, debido tanto a la reducción de los precios de los productos exportados a China y la disminución del precio de estos productos a nivel mundial, situación que obedeció a la moderación del crecimiento de este país asiático, al bajo dinamismo de las economías centrales y al incremento de la oferta de estos productos al nivel mundial (CEPAL, 2014).

Según el Estudio Económico de América Latina y el Caribe de la CEPAL (2015), existe un avance en el deterioro de los términos de intercambio de la región, que en el 2014 y por tercer año consecutivo, continuaron en descenso: los países exportadores de hidrocarburos, experimentaron una caída de los términos de intercambio de 3,5%, siendo Venezuela el país más vulnerable. Los términos de intercambio de los países exportadores de minerales y metales 2,8% y las exportaciones de productos agroindustriales sufrieron caídas del 1,2%. Los términos de intercambio de Brasil se redujeron un 3,4% (exportador metales y alimentos). En el caso de Centroamérica y el Caribe -excepto Trinidad y Tobago- la tendencia fue inversa ya que los términos de intercambio se incrementaron en 1,3% y 2%, respectivamente (importadores de alimentos y productos energéticos). México, pese a ser un país manufacturero, se vio

afectado por la disminución de los precios del petróleo, del oro y la plata en el 2014. En este documento, la CEPAL estimó que la caída más importante en los términos de intercambio será en el 2015.

Lo anterior exige poner nuevamente en la mesa de discusión, la reflexión sobre la persistencia, principalmente de los países suramericanos, en continuar en un modelo de extracción/ exportación/rentista, que genera daños a la naturaleza y consolida a las periferias como abastecedores de materias primas al mercado global, sujetos a la vulnerabilidad de los precios internacionales y a los condicionamientos de este mercado. Existe por tanto, la urgencia de proyectos y políticas orientadas a la investigación y la innovación encaminadas a la modificación de la matriz productiva de varios países de la región, así como a los encadenamientos productivos que lleve a una diversificación de los intercambios comerciales con base a un mayor valor agregado y donde la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación juegan un papel trascendental.

## **F) INTEGRACIÓN FINANCIERA Y COOPERACIÓN MONETARIA**

Castiglioni (2013), destaca que el debate sobre la cooperación monetaria y financiera no se reduce a los países centrales ni a los organismos financieros internacionales, sino que también en los ámbitos de la integración regional se han conformado escenarios en los que se elaboran propuestas para la integración financiera y la cooperación monetaria. Con la quiebra del Lehman Brothers en septiembre de 2008 y el desarrollo de la Crisis Mundial, se confirmaba el desorden monetario y financiero en un contexto de deterioro e incertidumbre económico-financiera. Los países BRICS sostienen la necesidad de “un sistema monetario internacional estable, predecible y diversificado”, para la salud de la economía mundial y donde el dólar deje de ser el único y universal referente monetario (Santos, 2010).

Con esta lógica, varios han sido los esfuerzos y las experiencias de integración financiera y cooperación monetaria que se han desarrollado en los diversos espacios de ALC, iniciativas por demás necesarias, que exigen trabajar en su profundización. Entre las iniciativas más recientes se encuentran en Sistema de Pagos Locales entre Brasil y Argentina, el Banco del ALBA, el Banco del Sur y el Sucre que opera como moneda virtual, proyectos que avanzan lentamente, con tensiones e incluso con muestras de estancamiento. Sin embargo, es evidente que las condiciones están dadas -tanto en el concierto internacional como en el regional-, para pensar en desarrollar un orden monetario y financiero regional con herramientas propias de cooperación, de complementación, sin condicionamientos y de financiamiento al desarrollo.

## FINALMENTE...

“Caminante no hay camino, se hace camino al andar” dice el poema de Antonio Machado, que refleja en gran medida los aprendizajes obtenidos y las capacidades desarrolladas en estas largas décadas de implementación de políticas de desarrollo, de integración y cooperación regionales. Un conjunto de lecciones, de fundamentos teóricos y metodológicos que debieron recorrer nuestros países, con avances y retrocesos, con costos sociales demasiado elevados, que dan cuenta de los caminos recorridos. Hechos fundamentales que han derivado en el nacimiento de modalidades alternativas de integración y cooperación que indican la construcción de consensos necesarios en América Latina y el Caribe.

Hay que estar claros, el neoliberalismo permanece aunque ya no ocupa un lugar hegemónico en la región, situación que ha redefinido los vínculos entre desarrollo, integración y cooperación, para inaugurar un sistema mundial con horizontes más ambiciosos de pluralidad, equidad, soberanía y democracia, abriendo espacios de reorganización geopolítica internacional.

El nuevo orden multipolar ha beneficiado la posición estratégica de la región, incrementando su peso político y económico en los foros multilaterales globales, construyendo no sólo circunstancias sino también mecanismos para lograr una creciente autonomía frente a la hegemonía estadounidense (Preciado, 2014). Esto es, que cuando se plantea en serio la integración de la región, como modo de alcanzar el desarrollo económico-social y la unidad, ésta tiende a desplegarse, configurarse y posicionarse en el mundo” (Rocha, 2010, 1).

Latinoamérica y el Caribe toman la iniciativa al establecer los temas de la agenda en la relación con Estados Unidos y desarrollando temas propios independientemente de la participación estadounidense: nuevos rumbos para la integración regional y la articulación política entre América Latina, Asia y África (Martins, 2012).

Lo anterior no significa enfrascarse en enfrentamientos entre el Norte y el Sur, los cuales pueden resultar tortuosos y conflictivos y puede limitar la concertación política y la concreción de proyectos de autonomía regionales. Los desafíos consisten en encontrar en este mundo multipolar, modos de coexistir, en mutuo respeto y tolerancia con lo que hasta ahora han sido las formas de vida dominantes.

En suma, se deben continuar colectivamente, identificando tareas políticas pertinentes a las realidades que forman parte los contextos nacionales e internacionales. La integración y cooperación regionales no son independientes de la globalización del sistema

mundo, y continua inmersa sobre las visiones aún hegemónicas, por lo que es importante garantizar las condiciones materiales para que las agendas planteadas puedan tener resultados concretos y de largo alcance que se refleje al interior de los países.

En tal sentido, se están sentando las bases –porque la realidad avanza aceleradamente– de la construcción de un modelo teórico-práctico, con pensamiento y acción sobre la integración y cooperación autónoma regionales, que exige la presencia de indicadores cuantitativos y cualitativos que contemple distintos ámbitos: desde la defensa, los derechos culturales, las negociaciones internacionales multilaterales hasta el fortalecimiento de las diversas alianzas Sur-Sur.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI, 2012) De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan, AUCI, Montevideo, Uruguay.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002) Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina, BID, Washington, D.C.

Castiglioni, L. (2013) "La nueva arquitectura financiera regional", Documento de Trabajo, Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

CEPAL (2015) Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento. Naciones Unidas, Santiago, Chile.

CEPAL (2014) Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013. Naciones Unidas, Santiago, Chile.

CEPAL (2010) La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica. Naciones Unidas, Santiago, Chile.

CEPAL (1994) El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Comisión Estratégica de Reflexión de la UNASUR (2006)

COSIPLAN (2012) Plan de Acción Estratégico 2012-2020 del Consejo Suramericano de Infraestructura Y Planeamiento de la UNASUR.

Estay, J. (2008) "Teoría de la Integración Regional: Supuestos y Modelos" en José Vidal y otros, América Latina Hacia su unidad. Modelos de integración y procesos integradores, Fundación Amela, España.

Estay, J. (2000) (Coordinador) La nueva integración de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de Siglo, BUAP, México.

Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2008) Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Salvador de Bahía, Brasil.

Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC (2010).

Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2008) Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Salvador de Bahía, Brasil.

Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2008) Estatuto del Consejo de Salud Suramericano de UNASUR. Salvador de Bahía, Brasil.

Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (1991) "Declaración de Guadalajara", Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Guadalajara, México.

Karg, J. (2014) "Alianza del Pacífico, ¿integración o dependencia?". Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=179118>

Marchini, J. (2013) "Crisis internacional: ¿escollo u oportunidad para la integración regional?" en Consuelo Silva y Carlos Martins (Coordinadores) Nuevos Escenarios para la Integración de América Latina, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Martins, C. (2012) "La Teoría de la Coyuntura y la Crisis Contemporánea" en Dídimo Castillo y Marco Gandásegui, Hijo (Coordinadores) Estados Unidos más allá de la Crisis, CLACSO-Siglo XXI, México.

Pareja, F. (2011) "Integración y política social: la experiencia de la Comunidad Andina" en Juan Valdez y Mayra Espina (Editores) América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto. Enfoques y Experiencias, FLACSO-UNESCO, Montevideo, Uruguay.

Preciado, J.; Florido, A. (2015) "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); integración 'postneoliberal', neoliberal ortodoxa y contra hegemónica" en Consuelo Silva y Carlos Martins (Coordinadores) Nuevos Escenarios para la integración en América Latina, Santiago, Chile.

Preciado, J.; Rosales, J. (2013) "De Guadalajara a Miami, la contribución de las Cumbres Iberoamericanas y de las Américas al proceso de Integración Continental en Jaime Preciado y Alberto Rocha (Coordinadores) América Latina, realidad, virtualidad y utopía de la integración.

Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) (2014) Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de la Ciencia y Tecnología. Iberoamericanos/Interamericanos disponible en [www.RICYT.org](http://www.RICYT.org).

Rocha, A. (2010) “La Integración Regional como vía para alcanzar la Autonomía de América Latina” en Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, Año 1, No 2, Enero-Junio.

Roncal, X. (2014) “Caminos hacia la Integración Educativa y Cultural” en Ximena Roncal (Coordinadora) Hacia una Educación -Investigación para la Integración de América Latina y el Caribe. IIICAB, La Paz, Bolivia.

Roncal, X. (2013) ALBA-TCP como estrategia de integración alternativa para el desarrollo de América Latina y el Caribe, IIICAB, La Paz, Bolivia.

Santos, G. (2010) Grupo BRIC. Brasil, Rusia, India, China, Centro de Documentación de Información y Análisis, Subdirección de Política Exterior, D. F., México.

Secretaría General Iberoamericana (SGI) (2014) Informe de Programas e Iniciativas de la Cooperación Iberoamericana, SGI, XXIV Cumbre Iberoamericana, Veracruz, México.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2014) Evolución y experiencias de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), SELA, Caracas, Venezuela.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2013) La Alianza del Pacífico en la Integración Latinoamericana y Caribeña, SELA, Caracas, Venezuela.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2010) Evolución reciente de las relaciones económicas entre la República Popular de China y América Latina. Mecanismos institucionales y de cooperación para su fortalecimiento, SELA, Caracas, Venezuela.

Tres, J. (2013) El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo. BID, Sector de Integración y Comercio.

Zemelman, H. (1995) “Sobre bloqueo histórico y utopía en Latinoamérica” en Política y cultura, No 4, Universidad Autónoma Metropolitana, D. F., México



CATEGORÍA **TRES**

# Academia, Centros e Institutos de Investigación



# Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica

## La cooperación triangular hispano-latinoamericana



PRIMER LUGAR - CATEGORÍA TRES: ACADEMIA, CENTROS E INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

**AUTORES:** *JUAN PABLO PRADO LALLANDE*, PROFESOR E INVESTIGADOR DE LA BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA, MÉXICO

*CHRISTIAN FRERES*, INVESTIGADOR ASOCIADO DEL INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, MADRID

### RESUMEN

Como una estrategia tendiente a renovar alianzas del desarrollo necesarias para contribuir a la resolución de desafíos nacionales, regionales y globales, los países iberoamericanos se han dado a la tarea de recurrir de forma cada vez más activa a la Cooperación Triangular (CT). A la luz de lo anterior, el objetivo central de este texto es analizar a la CT desde una perspectiva iberoamericana, tomando como principal referente los ejercicios a este respecto realizados por parte de España con países latinoamericano mediante los Acuerdos de Nueva Generación, haciendo énfasis en los casos chileno y mexicano. La investigación sostiene que la CT debe instrumentarse a través de una estrategia articulada, mediante instrumentos jurídicos adecuados y a través de estructuras institucionales ad hoc. Ello para que mediante la convergencia en estos ámbitos entre las partes involucradas, sus procesos y resultados sean técnicamente más sólidos y basados en procesos apropiados por los socios. Se argumenta que el desafío es amplio, pero el incentivo reside en que la CT contribuye a la conformación de una identidad iberoamericana más cohesionada, aunque para ello la articulación por parte de quienes realizan estas actividades resulta fundamental.

**Palabras clave:** Cooperación Internacional para el Desarrollo; Iberoamérica; Cooperación Sur-Sur; Cooperación Triangular.

#### Recomendación para citar:

Prado, J.P. y C. Freres (2016) Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica. La cooperación triangular hispano-latinoamericana. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 217-249. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

## INTRODUCCIÓN

El año 2015 constituye una fecha emblemática para la cooperación internacional dedicada al desarrollo (CID). La entrada en vigor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible amerita la reformulación de los esquemas de colaboración tendientes a contribuir al cumplimiento de tales (y otros) propósitos universales.

Tal suceso coincide con un proceso de multiplicación de países y otros actores que, junto con los donantes tradicionales se inmiscuyen, interactúan y en definitiva impactan a la agenda global del desarrollo.

Fruto de la confluencia entre los factores definidos, la Cooperación Sur-Sur (CSS) y en particular la Cooperación Triangular (CT), la cual se presenta cuando un país u organismo multilateral contribuye a la colaboración que provee un país en desarrollo a favor de un tercero, ocupa un lugar cada vez más privilegiado en el sistema de CID a nivel global y, en especial, en Iberoamérica.

En años recientes la CT se erige como una renovada y recurrente modalidad de interacción, en donde tanto oferentes bilaterales como multilaterales, del Norte y del Sur, confluyen con miras a promover desarrollo a favor de un tercero, generando réditos para los actores inmiscuidos.

Bajo el argumento liberal de las Relaciones Internacionales, en el sentido de que la cooperación internacional mediante ciertas condiciones puede generar incentivos a favor de las partes involucradas (Jackson y Sorensen, 2010: 97), esta investigación concentra su análisis en el estudio de la CT desde una perspectiva iberoamericana.

La hipótesis que guía este escrito reside en que si bien la CT conforma una estrategia clave para renovar alianzas para el desarrollo en Iberoamérica, con miras a estimular relaciones más horizontales entre los cooperantes, resulta necesario instrumentarla con base en una estrategia articulada, que sea técnicamente sólida y basada en procesos apropiados por los socios.

Para abordar el citado objetivo y verificar tal planteamiento este documento se divide en las siguientes secciones. Al inicio se detallan los principales cambios en el sistema internacional y cómo éstos inciden en la cooperación internacional en lo general, así como en la Sur-Sur y Triangular en lo particular (primer apartado). Tras ello se analiza

la manera en que los cooperantes a escala global se sitúan en el nuevo contexto de estrategias a favor del desarrollo (segundo apartado). Enseguida (en el tercer apartado) el escrito aborda la situación y evolución general de la CT. Con base en los puntos anteriores, el apartado más amplio (el cuarto) revisa la manera en que los factores analizados confluyen en la estrategia española de fomento a la CT, a través de los Acuerdos de Nueva Generación firmados con terceros países latinoamericanos. En esta sección se incluye un análisis desde la perspectiva de Chile y México, dos socios clave para España en la CT, en función de que estos tres Estados se identifican como líderes Iberoamericanos a este respecto.

En las conclusiones se argumenta que si bien la CT gana espacios en la agenda Iberoamericana, en donde España, Chile y México constituyen interesantes referentes a ese respecto, es necesario continuar con el proceso de institucionalización de su práctica. Esto a fin de que sus procesos y resultados contribuyan de manera más fehaciente en la conformación de un acervo Iberoamericano en materia de CT más acabado y de mayor impacto.

## UN SISTEMA INTERNACIONAL Y DE COOPERACIÓN PARA EL **DESARROLLO MÁS HETEROGÉNEO, ADAPTATIVO E INCLUYENTE**

El principal distintivo de las relaciones internacionales de nuestros días es su dinamismo. En esta era, la versatilidad en la distribución y ejercicio del poder político y económico mundial, así como en cuanto a los roles, capacidades e influencia de una amplia gama de actores internacionales es evidente. Se trata de un mundo, si bien desigual, con mayores rasgos de multipolaridad, diverso y dinámico que además de complejizar las relaciones entre países y actores, ofrece nuevas oportunidades –y necesidades– de incentivar la cooperación entre sus conformantes a favor de propósitos colectivos.

La dinámica actual de la CID refleja en buena medida las referidas transformaciones del sistema internacional. Uno de los sucesos más significativos que evidencia lo anterior es la gradual, pero permanente reordenación de los propósitos y mecanismos generales de acción de la CID, así como del peso cada vez mayor por parte de cooperantes distintos a los donantes convencionales.

Lo anterior se hace latente en el Informe sobre Desarrollo Humano 2013 cuyo subtítulo es “El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso”, el cual hace énfasis en

“el profundo cambio que están experimentando las dinámicas globales con el rápido ascenso de poderes de los países en desarrollo y la importante implicación de este fenómeno para el desarrollo humano” (PNUD, 2013: 1).

El reposicionamiento del Sur en asuntos cada vez más relevantes de la agenda internacional se explica en buena medida por el reforzamiento de la interacción entre países en desarrollo, lo cual amplía su presencia e influencia en diversos foros e instituciones en temas relacionados con la gobernanza global del desarrollo y de la cooperación internacional para promoverlo.

En este sentido, se coincide en que “las relaciones Sur-Sur suponen, pues, un cambio cualitativo en la cooperación internacional, que, como tal, genera un impacto progresivo en la estructura del sistema internacional, recomponiendo el papel de los actores y el poder/influencia que cada uno de ellos ejerce; al mismo tiempo, modifica la dimensión tradicional de la ayuda al desarrollo, rompiendo el binomio donante-receptor, para involucrar directamente a los que incluían en la lista de ayudados” (Sotillo, 2010: 14).

Un componente fundamental de este fenómeno se encuentra en el advenimiento con cada vez mayor fuerza de la Cooperación Sur-Sur (CSS); ejercicio que si bien inició su andar en las postrimerías de la década de los cincuenta del siglo pasado -lo que al momento actual impide referenciarla como una “nueva modalidad” de colaboración (Surasky, 2014: 171)- no ha dejado de aumentar su presencia no sólo en el Sur sino incluso en el Norte. Esto último en términos de influenciar de forma gradual a determinadas políticas y estrategias de colaboración de varios países del Norte y de sus instituciones de ayuda.

En este contexto, la CT es el ejemplo más representativo a ese respecto. Entre las implicaciones más evidentes de la CSS destaca el fin del predominio de los “donantes tradicionales” como fuente principal de recursos y de modelos “superiores” para el desarrollo. Evidentemente que ello no significa por un lado la desaparición de la cooperación tradicional Norte-Sur, ni por el otro lado de la actuación “en solitario” de la CSS en su conjunto. Por el contrario, y como se verá más adelante, sin dejar a un lado las divergencias entre ambos paradigmas de colaboración, existen interesantes experiencias en donde el Norte y el Sur convergen entre sí mediante el ejercicio de la CT.

En la última década la CSS experimenta una nueva ola dinámica y de mayor impacto regional y global; se traslada de ser una modalidad relativamente marginal de apoyo externo a formar parte, de menos a más, del centro del escenario internacional del desarrollo.

Los países latinoamericanos desempeñan un papel importante a ese respecto, tanto por el aumento de su cooperación intrarregional como por su activismo en debates globales en los diversos ámbitos de la agenda del desarrollo.<sup>1</sup> La Comunidad Iberoamericana lidera procesos de conceptualización, sistematización, institucionalización y medición de esta modalidad a través del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS).

Uno de los efectos del advenimiento con cada vez mayor fuerza de la CSS y de la CT como parte de ésta es su creciente influencia en la nueva arquitectura de la CID. Influencia en el sentido de que, al ampliar la bandeja de participantes, se expanden y diversifican –en una palabra, se democratiza– tanto el escenario político como el ámbito operativo de la CID, facilitando una mejor corresponsabilidad y adaptabilidad a los desafíos que representa la actual agenda del desarrollo.

En otras palabras, la multipolaridad del actual sistema internacional y de la propia cooperación para el desarrollo permite expandir el ámbito de su ejercicio mediante la identificación de propósitos más coincidentes con respecto a las necesidades que encara la diversidad del mundo en desarrollo, así como de estrategias colectivas innovadoras para contribuir a enfrentarlos. En este sentido, la CT es el efecto más evidente de la interacción entre ambas tradiciones de cooperación internacional.

La Agenda 2030 es un reflejo de la referida ampliación y adaptabilidad de la agenda de desarrollo. El que el contenido de esta Agenda y en particular de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean más empáticos con las necesidades latinoamericanas y caribeñas

---

1/ Si bien tal aseveración es verdad, también lo es que debido a las distintas estrategias de aproximación por parte de los países que realizan CSS a los debates relativos a la gobernanza global del desarrollo, en donde sobresale el proceso de estructuración de la Agenda Post 2015, el impacto del Sur en este tipo de debates aún no corresponde al peso que debería tener en los mismos (Cfr: Surasky, 2015: 194 y 203). Esta situación, calificada por ciertos analistas como un efecto de la fragmentación de los países del Sur en estos foros, (Brun, 2015), procuran ser superados mediante ejercicios políticos en el seno de determinados mecanismos de colaboración. De esta forma, y mediante la convergencia de sus participantes se está consiguiendo establecer posturas consensuadas frente a una gama cada vez más amplia de temas de interés global. Las 44 posiciones comunes en Naciones Unidas por parte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) durante la presidencia ecuatoriana en este mecanismo (de enero a agosto de 2015) (El Telégrafo, 5 de agosto, 2015) con respecto a temas de desarrollo, son según Ayllón “la mejor prueba de la potencialidad de CELAC como embrión de la gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo” (Ayllón, 2015).

respecto a los ODM, evidencia que las plataformas globales de las cuales emanan las directrices de mayor impacto en el rubro del desarrollo evolucionan.

Este renovado ejercicio de gobernanza global en el ámbito del desarrollo da pasos adelante hacia procesos de inclusión y convergencia entre el Norte y el Sur, en donde la colaboración entre sí, por ejemplo a través de la CT, resulta un ejercicio cada vez más recurrente, aun cuando se sigue manteniendo espacios propios.

De ahí que se coincida con Alonso, en el sentido de que "...en un mundo mucho más heterogéneo es necesario superar la tradicional escisión entre donantes y receptores en que se ha basado el sistema de ayuda, para abrir paso a un marco de responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas..." (Alonso, 2015: 311).

En síntesis, en años recientes el sistema internacional y el de cooperación para el desarrollo son más heterogéneos, adaptativos e incluyentes, lo cual entre otros factores responde en buena medida al vertiginoso reposicionamiento de países emergentes que pretenden ejercer mayor presencia e influencia en los asuntos globales que les competen (Eyben, 2014).

En el abanico de posibilidades que encara este mundo cada vez más heterodoxo, destaca una modalidad de colaboración que permite cohesionar a los dos hemisferios del planeta, así como a sus respectivas tradiciones de colaboración, la Norte-Sur y la Sur-Sur, con miras a alinear, complementar y en definitiva cohesionar capacidades a favor de sí mismos y de terceros beneficiarios: la CT en su dimensión de modalidad alternativa propia de la CSS.

## **PAÍSES COOPERANTES ANTE EL NUEVO ESCENARIO DE LA AGENDA DEL DESARROLLO**

Como se señaló en el apartado anterior, hasta hace algunos años el sistema de CID se caracterizaba por su verticalidad, con una estructura jerárquica en la que los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) constituían la fuente principal de recursos, saber hacer y de modelos supuestamente superiores de progreso socio-económico. Con el surgir de otros actores –otros países oferentes y en particular los proveedores de la CSS, junto con las grandes fundaciones privadas, la empresa, etc.- y de flujos financieros de otra índole, así como de modelos alternativos, el protagonismo del CAD se diluye.

No es que estos donantes “tradicionales” hayan desaparecido ni que sus recursos sean irrelevantes en el contexto actual. Por el contrario, estos países continúan teniendo un papel importante pues la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) que aportan es un recurso clave para algunos países y poblaciones más necesitadas –sobre todo en contextos de crisis humanitaria- y puede incidir positivamente en algunos ámbitos poco atendidos en países de mayor desarrollo relativo. Su rol catalítico tampoco es desdeñable como demuestran varios estudios (Kharas, Makino y Jung, 2011).

En todo caso, es evidente que la nueva agenda de desarrollo –destacando la Agenda 2030- les obliga a transformar su *modus operandi*, en el sentido de trabajar con mayor sintonía con otro tipo de proveedores. Un elemento central de ese cambio es la necesidad de operar a través de alianzas que cruzan las fronteras de categorías como Norte/Sur o público/privado.

El hecho de que en 2013 en conjunto 25 países no adscritos al CAD aportaron 23,5 mil millones de dólares para financiar sus respectivas actividades de CID, (el 13% del total a escala global, considerando las aportaciones del CAD) (OECD, 2015: 1), da cuenta de la vertiginosa manera en que diversos gobiernos provenientes de múltiples latitudes del planeta se involucran de manera cada vez más activa en la agenda del desarrollo.

Este nuevo escenario obliga a los países del Sur ir más allá de posturas defensivas y excluyentes (Freres, 2013) pues la superación de los desafíos globales requiere de soluciones que implican a todos los países y actores. De ahí que la CSS está llamada a aliarse, más no fundirse, con la Norte-Sur.

En este contexto puede tener creciente sentido espacios de cooperación como la Comunidad Iberoamericana porque es transregional, uniendo dos países de la Unión Europea (UE) –además de Andorra- con 19 de América Latina, y porque tiene miembros del CAD y otros que no lo son (algunos de los cuales –Chile y México-son observadores del CAD).

Ahora bien, ¿qué implicaciones prácticas tiene esta realidad en transformación para los países cooperantes? Este fenómeno está claramente provocando la búsqueda de diferentes formas de trabajo en las que predominen la lógica de alianzas –sean éstas *ad hoc* o duraderas- y el aprovechamiento de sinergias pues la complejidad de los desafíos requiere la puesta en común de actores y capacidades renovadas. De ahí que el interés en mecanismos como las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD), los fondos globales (i.e., GAVI), instrumentos con una vocación de mutuo beneficio como el Partnership Instrument o las facilidades de “blending” de la UE, el re-descubrimiento

de la cooperación regional por parte de algunos donantes y, de forma especial, el auge de la CT han aumentado de forma significativa.

Entre los donantes tradicionales el lema de “más allá de la ayuda” (Domínguez, 2013) es lo que mejor refleja el espíritu que subyace estos cambios (i.e., la búsqueda de recursos no AOD). A su vez, para diversos cooperantes del Sur, las alianzas multi-país y multi-actor ocupan espacios cada vez mayores en sus respectivas políticas nacionales de CID, lo que les lleva a ampliar fronteras en cuanto a incorporar nuevos aliados al amparo de esta actividad, con miras a aumentar su presencia y proyección internacional.

## LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ESTE NUEVO ESCENARIO

Entre los países llamados a adaptarse a este escenario se encuentra España que muestra un perfil particular dentro de los donantes tradicionales. Uno de los aspectos más destacables de la Cooperación Española (CE) es el peso que han tenido los países de renta media entre sus socios prioritarios (Freres, Martínez y Angulo, 2011; Alonso, 2014). Al respecto, es especialmente resaltable el foco que se ha puesto en América Latina y el Caribe, región que actualmente concentra 16 de los 23 “países de asociación” de la CE. Este hecho contribuye a que España desempeñe cierto papel de nexo privilegiado entre Europa y esta región (Sanahuja, et al, 2015).

En este contexto, el Plan Director de la Cooperación Española 2012-2016, el principal documento de estrategia de ese país, plantea la necesidad de una redefinición de la cooperación con los países de renta media alta (MAEC, 2013). No se trata de “graduar” a estos países como han hecho otros donantes explícita o implícitamente en los últimos años,<sup>2</sup> sino de una “gradación” o modulación de la cooperación de acuerdo con la situación y las capacidades relativas de los países socios (Alonso, Glennie y Sumner, 2014).

La filosofía detrás de ello es que el desarrollo es un proceso continuo que ningún país ha resuelto totalmente, con lo cual puede necesitar apoyos externos, incluso cuando disfruta de niveles relativos de prosperidad. La propia experiencia española refleja el sentido que tiene este enfoque: aunque dejó de recibir AOD en 1981, la entonces Comunidad

---

2/ Por ejemplo, en diciembre de 2011 la Comisión Europea, mediante el documento “Reforzando el sitio de Europa en el mundo”, indica (unilateralmente) que diversos países de renta media alta “serán graduados hacia un nuevo partenariado, no basado en ayuda bilateral”. Once de estos países son latinoamericanos. (European Commission, 2011).

Económica Europea le proveía de diversos recursos para facilitar su adhesión, y una vez dentro de este espacio de integración se benefició de múltiples fondos, de tal manera que hasta ese año fue receptor neto de fondos comunitarios, a pesar de tener un PIB per cápita elevado. Al mismo tiempo, España contribuía a programas colectivos que han beneficiado a otros Estados miembros y ha ido construyendo una política activa de CID. Lo interesante a destacar del caso es que la naturaleza del apoyo y su motivación han variado con el tiempo; España pasó de ser un país necesitado de ayuda a ser un socio en un marco regional que busca la convergencia porque favorece a todos los estados miembros (Freres, Martínez y Angulo, 2011).

El cambio en la orientación de la CE en el actual Plan Director respecto a documentos previos respondía a dos factores interrelacionados. Primero, a la necesidad detectada hacía tiempo de que la cooperación que este país prestaba a muchos países de renta media –sobre todo de renta media alta– no se distinguía claramente de aquella destinada a países de menor renta relativa (AECID, 2014).

Además, de manera reiterada el CAD, a través de los exámenes de pares (OCDE, 2011), y analistas del entorno académico y de la sociedad civil del país (Oxfam Intermón, 2014) le indicaban a la CE la necesidad de justificar el sesgo hacia este grupo de países.

El segundo factor es que los drásticos recortes en su AOD desde 2010 conminaron a España a tomar decisiones difíciles que pudo evitar en los momentos de presupuestos boyantes que hubo entre 2004 y 2009 (entre 2009 y 2014 la AOD española cayó de más de 5 a apenas 1,4 mil millones de euros). Esto ha consistido, sobre todo, en el cierre de algunas oficinas en el exterior dentro de un proceso de “concentración geográfica” (AECID, 2015).

Ahora bien, ante este segundo elemento la CE podría haber tomado el camino fácil de graduar completamente a este grupo de países para parecerse más a la ortodoxia dentro del conjunto de donantes. Sin embargo, ello sería contradictorio con la doctrina de cooperación con los PRM que España defiende (Alonso, 2014).

Por el contrario, España decide apostar por una nueva relación con algunos “cooperantes duales” de la región: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y México. Esto implicó el cierre de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTCs) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en los tres primeros casos, trasladando la gestión de los programas bilaterales a una oficina regional ubicada en Montevideo, Uruguay (que también se encargaría del programa en este último país). Del grupo de países solo se mantiene abierta una oficina bilateral en México (MAEC, 2015).

Todo ello forma parte de una estrategia más amplia que intenta desarrollar un nuevo enfoque de cooperación con tres pilares: (i) La focalización de la cooperación bilateral en el país en ámbitos muy especializados (i.e., asesorías y cooperación técnica en cuestiones específicas de política pública, cooperación científica y tecnológica avanzada, etc.); (ii) Apoyo a las políticas e instituciones rectores de la CID de estos países, incluyendo a través de la CT; y (iii) Trabajo conjunto para abordar desafíos relacionados con bienes públicos regionales y/o globales.<sup>3</sup>

Este punto se desarrolla más adelante, pero antes es conveniente detenerse brevemente en la CT, pues constituye un claro nexo entre la nueva política española y la CSS latinoamericana en auge.

## EL AVANCE DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN EL MUNDO E IBEROAMÉRICA

La CT es una clara muestra de las referidas profundas transformaciones que en años recientes está sufriendo el sistema de CID a escala global, que se define en buena medida por la proliferación de países que se suman a la tarea de proveer de colaboración a terceros Estados.

Al amparo de este fenómeno sobresale el ejercicio de la CSS, en donde sus practicantes participan de forma activa en el sistema de CID de forma dual; destinando apoyos a terceros y recibidos por parte de otros. Ante ello, la concepción tradicional de donantes (Norte) y receptores (Sur) se diluye paulatinamente, propiciando nuevas oportunidades de sinergia entre los países socios que comprometen capacidades y recursos en la realización de este tipo de actividades.

Si bien se carece de datos precisos a escala global sobre las dimensiones cuantitativas de la CSS se estima que ésta representa una proporción relevante y creciente de la CID. Según Naciones Unidas, en 2006 la CSS fue financiada por una cuantía que osciló entre los 9,5 y 12,1 mil millones de dólares—entre 7,8% y 9,8% de flujos totales de AOD— en ese año (United Nations, 2008). En 2008 la OCDE elevó el monto de esta cooperación a

---

3/ Estos puntos han sido extraídos de los acuerdos analizados en esta investigación; ver Anexo 1 y referencias correspondientes.

entre 12 y 14 mil millones de dólares (Smith, Yamashiro y Zimmermann, 2010) lo que da cuenta del creciente estatus de dicha modalidad de colaboración a escala global.

El dinamismo de la CT,<sup>4</sup> entendida como “una modalidad de la Cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes, se reparten el ejercicio de tres roles; el de los así denominados primer oferente y receptor y el segundo oferente” (SEGIB, 2014: 109), está ganando fuerza en el marco de las políticas de cooperación de diversos países latinoamericanos (Ayllón y Ojeda, 2013).

En efecto, lo que define a la CT no es en sí el número de actores, sino su tipología y, sobre todo, las interacciones generadas en el ámbito de la colaboración entre sus participantes. Estas interacciones están definidas por los respectivos niveles de desarrollo y capacidades de sus practicantes en el ámbito de la intersección de ofrecimiento y recepción de insumos mediante esquemas de colaboración.<sup>5</sup>

En todo caso, las actividades de CT se presentan cuando un país u organismo multilateral contribuye desde diversas perspectivas a la CSS que provee un país en desarrollo a favor de un beneficiario, el cual a su vez aporta sus capacidades en el marco de la actividad en cuestión.

En definitiva, la CT, entendida como “la tercera generación de CID”, puede interpretarse como una suerte de “puente” entre la Cooperación Norte-Sur (primera generación de CID) y la Sur-Sur (segunda generación de CID), que pretende complementar, reforzar, vincular y mejorar –no sustituir– las acciones y efectos entre las dos principales tradiciones de colaboración (Prado, 2012: 38).

Independientemente de las diversas concepciones sobre la CT, es cierto que la creciente fortaleza de la CT radica “...del enorme potencial que posee esta modalidad de cooperación, que debe ser abordada como un proceso, en el que el diálogo y las complementariedades juegan un rol central, así como la mutua confianza y la solidez de la relación con los socios” (SEGIB, 2015: 29).

---

4/ Dicho dinamismo no es tan evidente en los recursos relativos que se movilizan, como se aprecia en un estudio reciente (OECD, 2012), pero sí en el número y el aumento de actividades realizadas, como indican sucesivos informes de la SEGIB.

5/ Algunas de las diversas fórmulas en que la CT se instrumenta dependiendo a la confluencia de los actores involucrados se encuentra en Alonso, Aguirre y Santander (2011:38) y SEGIB(2011:86).

Sin embargo, en este camino que presume una articulación entre sus practicantes basada en aportes y atributos diferenciados y equilibrados (Hirst, 2010: 25), asume retos acorde con la especificidad de su naturaleza, actores y propósitos planteados.

En síntesis, mediante la CT se pretende conformar una renovada y más fortalecida relación de parternariado entre los actores involucrados. Su valor más relevante son las ventajas comparativas y las complementariedades, que si bien implican costes de transacción, pueden facilitar la generación de aprendizajes y capacidades creadas o instaladas entre sus participantes (Cifr. Gómez, Ayllón y Albarrán, 2011: 13).

En Iberoamérica, el hecho de que en 2013 la praxis de la CT en Iberoamérica aumentó en 36% respecto al año anterior y más de seis veces desde que la SEGIB registra estas actividades (SEGIB, Op. Cit: 140), más allá de los datos cuantitativos en sí mismos, da cuenta del crecimiento y potencial de esta forma de colaboración en nuestra región.<sup>6</sup>

Tal ha sido el crecimiento de la CT en Iberoamérica y en el mundo que en el Informe 2015 del Secretario General de Naciones Unidas del estado de la Cooperación Sur-Sur, señala que "...la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular serán uno de los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015", por lo que se exhorta "... a intensificar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular" para atender tales aspiraciones (Asamblea General, 2015: 20).

## ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA: LA COOPERACIÓN TRIANGULAR COMO CLAVE DE LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN

En el ámbito de la CT, España ha tomado un camino evolutivo, de carácter no lineal ni basado en una visión pre-definida a este respecto. A diferencia de Japón que vio en la triangular una forma lógica de transitar desde una cooperación tradicional en una región de reducida prioridad como ha sido América Latina, o Alemania que la percibía como un medio para estrechar lazos con los llamados "países ancla" (Freres, 2013), la CE

---

6/ Se observa el interés del tema a través del PIFCSS que, entre muchas otras actividades, ha realizado tres Talleres sobre CSS y Triangular, cuyo producto más importante será una guía para la gestión y orientación de procedimientos básicos de CT (SEGIB, 2015: 140-141).

la sumó a su instrumental como respuesta a demandas de los países latinoamericanos en el marco iberoamericano (Freres y Castillo, 2013).

Este origen exógeno de la CT promovida por España se explica en cierta medida debido a que esta actividad se encuentra en una etapa, digamos, inicial en cuanto su articulación. No obstante, como afirman Freres y Castillo (2013) existe un modelo implícito detrás de las distintas medidas y decisiones que se han tomado desde 2004, de forma particular a partir del año 2009, tal y como se explica más adelante.

En paralelo, y como reflejo de este método “adaptativo”,<sup>7</sup> en España se detecta el desarrollo de un marco normativo de la CT a varios niveles. Sobre todo, por un lado, en lo que respecta a las orientaciones generales sobre la CT contenidas en los Planes Directores aprobados desde principio de siglo. Y por el otro, con relación a las herramientas normativas utilizadas para su operativización—una serie de Acuerdos bilaterales materializados muchas veces a través de Memoranda de Entendimiento o integrados en actas de Comisiones Mixtas—.

En cuanto a los Planes Directores, éstos documentos han pasado de hacer menciones relativamente genéricas respecto a la CT en el correspondiente a 2009-2012(MAEC, 2009) al incluir un texto bastante más detallado en el actual Plan de 2013-2016 (MAEC, 2013). Más allá de haber dado este salto cualitativo general, dos aspectos han de destacarse de este último documento de planificación. El primero es la clara opción por la CT, entendida como un mecanismo dedicado a favorecer a los bienes públicos regionales (BPR), en línea con recomendaciones de algunos analistas (Eyben, 2014). Anteriormente, la visión española de abordar a la CT consistía en verla como un instrumento más de su cooperación bilateral, que no se vinculaba con objetivos de desarrollo más amplios.

El segundo aspecto es la ubicación del tema y el enfoque utilizado. Con relación a los BPR, se incorporó la CT dentro del apartado referido al uso más estratégico de modalidades e instrumentos para mejorar la eficacia de la ayuda, concretamente en cuanto a trabajar de forma más estrecha con países cooperantes del Sur. Esto se suma a referencias en otros apartados del Plan, especialmente en cuanto a la concentración geográfica. Lo interesante del enfoque sobre la CT es que se inserta claramente en el apoyo que la CE ofrece a la CSS (Ibidem: 104-105).

---

7/ Sobre este enfoque de desarrollo muy discutido en debates actuales, se sugiere ver Wild, et al (2015).

Por otro lado, cabe señalar que la CT es también citada como un componente clave del “rediseño” de la relación con países de renta media, sobre todo de América Latina (Ibid. 65), cuyas principales implicaciones –fundamentales para este trabajo– se explican en el siguiente apartado.

## LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN Y LA REVALORACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

El rediseño de los Acuerdos bilaterales de cooperación firmados por España con diversos países latinoamericanos a partir del año 2013,<sup>8</sup> denominados “de nueva generación”, conforman la principal muestra de un proceso de revaloración de la CT; argumento central del presente trabajo. Así, en el periodo anterior en el que dominaba una mirada tradicional de la cooperación, Madrid buscó firmar distintos tipos de Acuerdos específicos sobre CT sin modificar la orientación general de los programas bilaterales, con la excepción de Chile.<sup>9</sup>

En 2013 España empezó a preparar el terreno para la negociación y subsiguiente entrada en vigor de los Acuerdos de Nueva Generación (ANG) con siete países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. A la fecha se han firmado todos estos Acuerdos menos el de Argentina que se encuentra en proceso de negociación.

El concepto de nueva generación no figuraba en el IV Plan Director, pero reflejaba de forma nítida la idea de elaborar estrategias diferenciadas:

*“en algunos países de renta media alta [...] basadas en un modelo horizontal de cooperación, con un foco especial en contribuir a bienes públicos globales y regionales, y la utilización de instrumentos como la cooperación triangular y otros vinculados con el intercambio de conocimientos, la innovación, la investigación y el desarrollo” (MAEC, 2013: 64-65).*

---

8/ “En los próximos cuatro años la Cooperación Española habrá cerrado o rediseñado 29 programas país tal y como existen actualmente: 8 en América Latina y Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela” (MAEC, 2013: 64).

9/ Chile es un caso singular pues fue el único país de la región que no se incluyó como prioritario en el III Plan Director (2009-2012), con lo cual la reorientación de la cooperación española se centró fundamentalmente en el apoyo a la cooperación que realizaba Chile, tanto para fortalecer sus capacidades institucionales como para realizar acciones triangulares conjuntamente (Martínez, 2010: 109).

En el Cuadro 1 se resumen los Acuerdos firmados por parte de España con estos países latinoamericanos desde el año 2009, tanto aquellos referidos específicamente al instrumento de la CT en la primera etapa hasta 2012, como los de nueva generación, desde 2014 (un listado completo y más detallado se encuentra en el Anexo 1). Lo que se observa es una evolución desde el primer momento en que se trata este tipo de cooperación de manera aislada entre 2009 y 2012, a un abordaje más comprehensivo en el segundo periodo en el que se incluye a la CT como un elemento central –pero no único– de una nueva relación que pretende ser más horizontal.

De alguna manera estos últimos Acuerdos constituyen el primer paso para ir en esa dirección, con lo cual se mantienen algunos elementos más característicos de una relación donante-receptor al tiempo que se va incorporando un lenguaje renovado que se refiere a otro tipo de vinculación más horizontal.

**CUADRO 1.**

Acuerdos firmados con países de “nueva generación”, 2009-2015

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Plan Director		III Plan Director (2009-2012)			IV Plan Director (2013-2016)		
Acuerdos específicos relativos a la Cooperación Triangular	Chile		Brasil, Uruguay	México			
Acuerdos de Nueva Generación						Chile, México	Brasil, Uruguay, Costa Rica, Panamá

Fuente: Elaboración propia con base a datos de AECID.

En este último sentido, en el preámbulo del primer ANG con un país de la región –México– se señala que los cambios en el nivel de desarrollo de este socio latinoamericano “hacen necesario un nuevo modelo de relación entre ambos países” (MAEC España, SRE México, 2014).<sup>10</sup> El Acuerdo se articula a través de un Memorándum de Entendimiento

10/ Incluyéndose el ANG en la XV Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica celebrada el 14 de mayo de 2014 en Ciudad de México (AMEXCID/AECID, 2014).

(MdE) en el que el propio preámbulo destaca el deseo de ambas partes de realizar “acciones conjuntas en beneficio de terceros países de igual o menor desarrollo”. El acta de la Subcomisión Mixta entre ambos países es más prolijo al respecto en el desarrollo de uno de los dos objetivos estratégicos de la nueva relación: el de “reconocer y potenciar el rol de México en la agenda de desarrollo tanto regional como global”, incluyendo para tal fin varias líneas de trabajo, entre ellas la CT (AMEXCID/AECID, 2014: 8).

Lo mismo ocurre en el acuerdo con Chile, en el que se indica que las dos partes comparten “el interés de profundizar en la relación de asociación” y “la intención de los participantes para establecer un nuevo modelo de relación en materia de cooperación internacional entre España y Chile, el cual incluirá la realización de acciones conjuntas en beneficio de terceros países de igual o menor desarrollo” (MAEC España/MRE Chile, 2014). Claramente, se relaciona a la CT con la construcción de esta nueva relación.

En ambos casos, es de destacar que estos Acuerdos pasan de un plano bilateral amplio como los que existían antes (en el cual se incorporan diversos actores de ambas partes) a una alianza interinstitucional solo entre Agencias de los dos países. Esto refleja la transición de un enfoque dominado por una lógica más Norte-Sur que había y hay en los instrumentos de planificación-país de la CE como los Planes de Actuación Especial (PAE) de 2004-2009 y los Marcos de Asociación País/MAP que se utilizan desde 2010. Los PAE y los MAP son documentos que requieren de procesos complejos de análisis, diálogo bilateral y con actores de ambas partes, e incluyen herramientas que pretenden orientar la cooperación hacia resultados de desarrollo acordados conjuntamente. Si bien buscan fomentar la apropiación por parte del país socio, no dejan de ser construcciones unilaterales del país donante.

Por otro lado, aun cuando se ha querido mantener cierto rigor metodológico en los ANG, no parecía adecuado utilizar el esquema anterior de PAE y MAP con países con los cuales se buscaba forjar una relación más horizontal. De ahí que a partir del año 2015 se optó por Acuerdos entre Agencias. Esta solución práctica es incluso más evidente en los ANG con Brasil (AECID/ABC, 2015) y Uruguay (AECID/AUCI, 2015) que son directamente MdEs interinstitucionales. Otra vez la CT es destacada en ambos Acuerdos que se refieren a una “nueva etapa” (Brasil) o “nuevo modelo” (Uruguay) de relacionamiento.

Los otros dos ANG fueron firmados con Costa Rica y Panamá en 2015 y tienen un enfoque distinto pues, entre otros aspectos, en estos dos casos no existe una Agencia específica encargada de la cooperación, sino es responsabilidad de un Departamento Ministerial. Además, en Centroamérica no existe una trayectoria previa tan densa, por

lo que el foco de la CE en ambos países es más temático (cambio climático en Costa Rica y acción humanitaria en el de Panamá) que instrumental. No obstante, también se prevé ampliar acciones triangulares con estos Estados centroamericanos.

## **HACIA LA CONFORMACIÓN DE LINEAMIENTOS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR MÁS PRECISOS**

Si los ANG constituyen el instrumento político/diplomático para sustentar de forma más firme el papel de la CT, la CE adolecía de lineamientos propios en esta materia para orientar su puesta en práctica. Este hecho fue reconocido en un documento interno de AECID en 2009, a raíz de la experiencia cosechada hasta ese entonces y la reflexión realizada en el marco de un taller con varios socios latinoamericanos en Asunción, Paraguay ese mismo año (AECID, 2009).

Ese documento de 2009 apuntaba algunas ideas pero no constituía en sí mismo unas orientaciones o directrices precisas en materia de CT, con lo cual se han ido construyendo algunos principios y pautas sin que a la fecha exista un documento formal reconocido a ese respecto. Para superar esta laguna, por medio de entrevistas se sabe que a partir del 2014 en la Agencia se empezó a trabajar en la estructuración de algunos lineamientos en el ámbito de la CT, proceso que aún no ha culminado en un documento consolidado, cerrado y difundido.

Aun así se pueden destacar dos elementos de una visión que sustentarían un eventual documento español de orientaciones dedicado a la CT. El primero es el alineamiento estrecho con el marco iberoamericano. En este sentido, el actual Plan Director utiliza una definición muy similar a la que apunta el PIFCSS mencionado antes (SEGIB, 2015: 28), y que adopta plenamente.

El segundo aspecto a señalar y destacar en esta investigación es la idea de que la CT es un mecanismo diseñado para conseguir un objetivo más amplio como el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de cooperación internacional de los socios de AECID en la región (MAEC, 2013, AECID, 2014). El antecedente más importante de este enfoque fue el primer Acuerdo con Chile en 2009, a través del cual se estableció un mecanismo bilateral de planificación y gestión así como un modelo de co-financiación de actividades de fortalecimiento institucional de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) y de CT. El acuerdo se vehiculaba a través del Fondo Mixto de CT Chile-España administrada por la AGCI (SEGIB, Op. Cit: 176).

El caso de México tiene algunas similitudes con el chileno, pero una diferencia importante es que existe un Fondo Mixto desde 1996. Sin embargo, no fue hasta fines de la década pasada que se creó una cuenta específica para operaciones de CT al amparo del citado Fondo. En 2012 se estableció un Programa Conjunto de CT México-España que fue confirmado en la Subcomisión Mixta de 2012.

## MÉXICO Y CHILE ANTE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR CON ESPAÑA

Antes de abordar cómo se desarrolla este nuevo enfoque en la práctica, es importante recoger, aunque sea someramente, la perspectiva de sus socios de la región. Para ello, se ha elegido centrarse en dos países, México y Chile, porque son claros líderes de lo triangular en la zona y porque han conformado los marcos más consolidados con España en el ámbito de la CT. Además, en ambos casos se ha realizado un importante esfuerzo de reflexionar conjuntamente sobre la mejor manera de situar la CT como eje fundamental de las relaciones de cooperación, tal y como se puede ver en el estudio realizado por un equipo hispano-mexicano en 2010 (Freres, Garzón, Prado y Romero, 2010) y un documento programático preparado entre la Agencia chilena y la española ese mismo año (AGCI/AECID, 2010). Otro hecho relevante que vincula los tres países es que se han establecido fondos mixtos para la CT entre España y los dos países latinoamericanos y entre Chile y México (SEGIB, Op. Cit: 176-177). Finalmente, cabe señalar que estos tres países junto con Colombia, Uruguay y la SEGIB fueron los que abanderaron la creación del PIFCSS (Freres, Martínez y Angulo, 2011; Sanín y Prado, 2011).

Por parte de México, la CT conforma un ámbito fundamental de su política de CID, a partir del año 2011 institucionalizada de forma más precisa a través de su Ley en la materia. En su artículo 4, inciso IV, la considera como una “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” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011: 2). El interés mexicano a este respecto se reitera en su Programa de CID 2014-2018, en donde en su estrategia 2.1 se estipula “Ampliar y fortalecer la Cooperación Sur-Sur y Triangular fomentando asociaciones estratégicas con países y organismos regionales o subregionales prioritarios” (Secretaría de Gobernación, 2014).

Si bien en los Informes anuales y semestrales del 2013 a la fecha de la AMEXCID no hay información precisa sobre el número de proyectos de CT, estudios previos indican que de

2010 a 2013 la proporción de esta vertiente de CSS con respecto a la oferta total de proyectos mexicanos en ese periodo se triplicó, al pasar del 3% a casi 10 % (Prado, 2013: 192).

En cuanto a la CT mexicano-hispana, baste decir que con una creciente cuantía de proyectos, según un documento de la oficina de AECID en este país latinoamericano “ambas Agencias deberán asegurar la coordinación, normalizar los procedimientos y mejorar su seguimiento” (OTC México, 2012, en Prado, Op. Cit: 195-196), lo que sustenta que el dinamismo de la CT conlleva un enorme desafío (Ibid).

Con relación a Chile, la CT conforma un elemento central de su CSS, como se observa en su estrategia en la que “reafirma y profundiza su compromiso con todos sus socios estratégicos, buscando el alineamiento de las prioridades en nuestras agendas de desarrollo respectivas en la línea de una Cooperación Triangular.” (AGCID, 2015: 22). La concepción que orienta este país se desarrolló en un documento específico. Al respecto, cabe destacar su afirmación de que “las posibilidades financieras, técnicas e institucionales de esta modalidad de cooperación para el desarrollo permiten en la mayoría de los casos, impulsar proyectos de mayor densidad técnica y de mayor envergadura que la bilateral Sur-Sur” (AGCI, 2015: 6).

Según el documento citado de la Agencia chilena, España es uno de los principales socios de la CT de este país austral. Este hecho se evidencia especialmente a través de la creación en 2009 del Fondo Mixto. Al respecto se considera un logro importante haber puesto en marcha un mecanismo novedoso de financiamiento y de gestión conjunta (Ibidem: 24). La inclusión en este fondo de un componente de fortalecimiento institucional de la propia AGCI también es muy valorada. Actualmente hay tres proyectos de CT en fase de desarrollo.<sup>11</sup>

Además, cabe señalar que un proyecto de CT de Chile y España en Paraguay es uno de los pocos que se sometió a una evaluación externa independiente, arrojando lecciones interesantes para este ámbito. Se ha gestionado esta evaluación de manera conjunta, reflejando el espíritu del programa conjunto. Al respecto, los evaluadores felicitan especialmente la existencia del Fondo Mixto que “supone un instrumento novedoso para el fomento de la cooperación triangular” (MAEC, 2014: 18).

---

11/ Información al respecto se puede encontrar en: <http://www.agci.cl/index.php/fondo-chile-espana/proyectos-en-desarrollo>

En suma, gracias a la madurez de las relaciones de cooperación que ambos países tienen con España y al hecho de que este socio extra-regional reconoce plenamente su situación dual y la importancia que tiene la CT como instrumento, Chile y México han acogido sin mayores problemas el planteamiento de los ANG como marco para el diálogo bilateral.

## LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN LA PRÁCTICA

Es pronto aún para valorar el efecto que han tenido los ANG en la práctica de la CT por varias razones. Primero, porque al momento actual la vigencia de estos Acuerdos es de un año o menos, con lo cual no hay información precisa sobre la programación posterior, aunque lo cierto es que el espíritu de los ANG ya influía en la práctica antes de ser firmados. El segundo factor es la reducción en la AOD española que ha sido muy notable desde 2010 (una caída de más del 70%, según Oxfam-Intermón, 2014). Al respecto, también es importante recordar que la ayuda canalizada vía triangulación, al momento actual no representa un alto porcentaje de los presupuestos destinados a la cooperación con América Latina.<sup>12</sup>

De acuerdo a los datos del Cuadro 2, se presentan dos cambios claves. Primero, en cuanto al volumen de recursos financiados por la AECID para la CT, se evidencia una reducción entre el periodo 2009-2011 y el siguiente periodo de 19,5 millones de euros a apenas 2,5 millones de euros. Es cierto que en el primer periodo hubo una operación puntual de 13,3 millones con Brasil, pero si no se incluye en el análisis el total sigue siendo superior a lo que se ha canalizado desde 2012. Esto es un efecto claro de la caída presupuestaria en la CE a la cual se ha hecho referencia.

Esto se confirma en el segundo hecho destacable: que el número de proyectos de CT promovidos por España en Latinoamérica y el Caribe crece de manera relevante de los nueve en el primer momento a los 25 en el segundo. En efecto, se detecta mayor actividad triangular desde 2012, si bien el tamaño medio en cuanto a AOD aportada es bastante menor respecto al periodo anterior.

---

12/ De acuerdo con un analista de la AECID (Freres, 2012), tales montos no superaron el 1% del presupuesto de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe entre 2005 y 2010 (cuando dichos presupuestos llegaron a su nivel más elevado históricamente).

El análisis de datos sobre la CT española también demuestra continuidad con relación a los principales socios oferentes de la región -Brasil, Chile, México y Uruguay-, con la excepción de Argentina donde se evidencia una caída notable en el segundo periodo.

## CUADRO 2.

Resumen de Operaciones de Cooperación Triangular de AECID con principales Socios Oferentes de América Latina (entre 2009 y Octubre de 2015)

Socio Oferente	2009-2011		2012-2015		2009-2015	
	Nº Proyectos	Aportación de AECID (Euros)	Nº Proyectos	Aportación de AECID (Euros)	Total Número de Proyectos y/o Acciones	Total Aportación de AECID (euros)
Argentina	3	651.607			3	651.607
Brasil*	2	18.300.000	2	1.070.000	4	19.370.000
Costa Rica**			10	251.005	10	251.005
Chile	1	298.040	3	562.850	4	860.089
México	1	40.718	9	555.816	10	596.534
Uruguay	2	210.000	1	30.000	3	240.000
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>19.500.365</b>	<b>25</b>	<b>2.469.671</b>	<b>34</b>	<b>21.969.235</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base a datos de AECID

**Notas:** Solo se incluyen proyectos realizados o en ejecución, no aquellos en fase de identificación o formulación.

(\*) En el caso de Brasil, en el periodo 2009-2011 se incluye un proyecto de ayuda alimentaria excepcional por un monto de 13,3 millones de euros.

(\*\*) Se trata de micro-proyectos financiados en el marco de un proyecto de apoyo a la CT costarricense; se acordó en la X Comisión Mixta en 2011

También es interesante analizar la evolución relativa de España como socio extra-regional de la CT latinoamericana. Para ello, la fuente más reconocida son los Informes de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica editados por la SEGIB. Como se puede observar en el Cuadro 3, desde 2007 España se encuentra entre los principales socios extra-regionales de CT en la región, aunque los dos dominantes son Alemania y Japón, mientras que Estados Unidos ha aumentado notablemente el uso de la CT en los últimos años (SEGIB, varios años).

El otro dato que sobresale es el aumento en el número de operaciones triangulares de la CE en 2013, que puede ser un reflejo del cambio en la orientación estratégica indicada anteriormente. Sin embargo, su peso relativo pasa del 10% de las operaciones en la

### CUADRO 3.

Principales países de la cooperación triangular en Iberoamérica, 2006-2013 (Número de proyectos y acciones en paréntesis)\*

	2006	2007	2009	2011	2013
Primeros oferentes**	México (8) Chile (7)	Chile (21) México (18)	Chile (18) México (8)	Argentina (23)	Chile (44) Brasil (29)
Principales	Argentina (3)	Argentina (9)	Brasil (7)	Chile (14) Brasil (9)	México (21)
Principales países socios extra-regionales	Alemania (4)	Alemania (10) España/Francia/Suecia/Bélgica (1)	Alemania (14) España (5)	Alemania (10) España (3)	Alemania (21) España (10)
	Japón (19)	Japón (40)	Japón (17)	Japón (33) EEUU (5)	Japón (48) EEUU (39)
Principales países receptores	Perú (7) Colombia/Guatemala (3)	El Salvador (8) Colombia (6) Bolivia/Perú/Paraguay (5)	El Salvador (9) Bolivia/Paraguay (8)	Paraguay (18) Bolivia (12) Ecuador (7) Colombia (6)	Guatemala (37) El Salvador (13) Honduras (12) Paraguay (9)
Total operaciones registradas	22	54	46	144	166

**Fuente:** Elaboración propia, adaptada de Freres y Castillo, 2013 (pág. 21), sumando datos de 2013; con base a Informes de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de SEGIB (2007-2015).

#### Notas:

(\*) Se suman proyectos y acciones. Los proyectos y acciones varían de forma significativa por lo cual hay que tomar con cierta cautela la evolución y comparación de año a año; por ejemplo, diversas acciones de la CT japonesa y de Estados Unidos son cursos puntuales, mientras algunas acciones son proyectos de cierta envergadura. No se incluyen operaciones en las cuales un Organismo multilateral es segundo socio. No se incluyen acciones y proyectos en países del Caribe como Haití que no forman parte de la Comunidad Iberoamericana, aunque han sido destino de muchas operaciones triangulares de donantes como España.

(\*\*) Oferentes se refiere a países latinoamericanos “pivotes” que se asocian con donantes tradicionales para apoyar a un tercer país en desarrollo.

región en 2009 al 6% en 2013; un efecto de la entrada de una gama cada vez más diversificada de nuevos actores como socios triangulares en la región.

Al igual que se ha visto con la evolución de los Acuerdos signados por España con terceros países latinoamericanos, los datos cuantitativos revelan el papel central que han desempeñado Chile y México en la CT en la región. De los 25 proyectos triangulares que AECID inició después de 2012 (ver Cuadro 2), casi la mitad (12) son con estos dos países. De hecho, si se excluyen los 10 micro-proyectos triangulares costarricenses que la Agencia española ha apoyado, México y Chile representan el 80% de los proyectos y la mitad de la aportación española a proyectos de CT en América Latina desde 2012.

Cabe señalar que para 2015 se identificaron otras 10 operaciones: 5 en México y 5 en Chile, con lo cual el protagonismo que al momento actual ostentan estos socios oferentes previsiblemente se mantendrá durante varios años. Son, además, los únicos socios con los cuales AECID ha establecido una práctica de paridad en la co-financiación gracias a los citados Fondos Mixtos, lo cual contribuye a una apropiación más plena por parte de estos países y una sostenibilidad de este componente de los ANG, así como a la práctica de un ejercicio de CT más equilibrado.

En suma, en este apartado se evidencia la manera en que la CT conforma un elemento clave de las renovadas relaciones que España procura establecer con algunos países latinoamericanos. En definitiva, la CT se está convirtiendo en un instrumento de creciente relevancia en la CE en Latinoamérica, lo cual se explica también por la convergencia respecto al ímpetu que varios países (en especial Chile y México) le confieren a la CT en el marco de sus respectivas políticas de CID, en donde encuentran en España un interesante socio en esta desafiante modalidad de colaboración exterior.

## CONSIDERACIONES FINALES

Si algo define al actual sistema de CID es que tanto los donantes tradicionales como los oferentes de la CSS se encuentran insertos en un contexto de profundas transformaciones de su actuar (Mawdsley, 2012: 208).

Frente a este escenario, en donde más allá de las divergencias entre ambas tradiciones de colaboración se detectan experiencias de diálogo político y vinculación práctica entre sí (Bracho, 2015: 43), la cooperación triangular, ejercicio de convergencia entre

cooperantes de distinta naturaleza, está ganando terreno a nivel global y, en especial, en Iberoamérica.

De esta forma, y como una estrategia tendiente a renovar alianzas del desarrollo necesarias para contribuir a abordar desafíos nacionales, regionales y globales, los países iberoamericanos recurren de forma cada vez más activa a la CT, con miras a reforzar y complementar otras experiencias de cooperación internacional.

Más allá de las aspiraciones de quienes instrumentan a la CT, esta investigación muestra que los resultados de su actuar, de forma coincidente con respecto a lo que ocurre con la CID en lo general, son tanto motivantes como aspiracionales, en términos de generar de manera certera y predecible relaciones de equilibrio y beneficios diferenciados y compartidos entre sus practicantes.

El rasgo más distintivo de la CT en Iberoamérica y en particular de la practicada por parte de España con países latinoamericanos, en donde destacan las experiencias con Chile y México, reside en que en efecto, esta modalidad de colaboración consigue ser un mecanismo para lograr objetivos más amplios respecto a la instrumentación misma de proyectos concretos. En este sentido, sobresale el gradual fortalecimiento de las capacidades institucionales entre los socios participantes en el ámbito de la CT. Aunque ello es una característica recurrente en los casos estudiados, también es claro que tal proceso continúa en etapa de perfeccionamiento y que por ende debe reforzarse.

Por lo tanto, si bien la CT conforma una estrategia clave para renovar alianzas para el desarrollo en Iberoamérica con miras a estimular relaciones más horizontales entre los cooperantes, resulta necesario que se sustente en marcos adecuados en los ámbitos institucional, técnico y jurídico y diplomático.

En esta investigación se ha explorado cómo la Cooperación Española ha abordado este desafío junto con varios socios latinoamericanos. Con todas sus limitaciones, es probable que sea uno de los primeros esfuerzos prácticos por poner en práctica principios relacionados con alianzas más incluyentes de la agenda internacional del desarrollo. Falta consolidar esta línea de trabajo y la experiencia es aún muy reciente para llegar a conclusiones definitivas, pero la información disponible revela lecciones incipientes de lo que puede considerarse un ejemplo del intento –en ciernes en su articulación– de construir relaciones más horizontales entre donantes tradicionales y sus pares del Sur, y el lugar que puede tener la CT en ese empeño.

En ese sentido, y en correspondencia con la hipótesis trazada en esta investigación, se constata que es conveniente que la CT se ponga en marcha con base en una estrategia articulada, mediante instrumentos jurídicos adecuados ya través de estructuras institucionales ad hoc. Ello a efecto de que sus procesos y resultados sean técnicamente más sólidos y basados en procesos apropiados por los socios. Se ha revelado en el estudio que España, Chile, México y otros países de la región han expresado voluntad política a favor de tales aspiraciones, por lo que su experiencia puede ofrecer lecciones útiles para otros países que quieren explorar caminos para reinventar las relaciones de cooperación.

El desafío es amplio, pero el enfoque que se propone –con la cooperación triangular como eje central– podría contribuir a la conformación de una identidad iberoamericana más cohesionada, aunque para ello el involucramiento y articulación por parte de quienes realizan estas actividades resulta fundamental. Lo alentador es que los países de la Comunidad Iberoamericana –y concretamente mediante los trabajos de iniciativas como el PIFCSS–, se encuentran insertos en un proceso de construcción de las plataformas de diálogo político y de gestión tendientes a avanzar hacia esta meta.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AECID (2009), "AECID's Approach and Experience in Triangular Cooperation in Latin America and the Caribbean", presentación en reunión Policy Dialogue on Development Co-operation, organizada por Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la OCDE, 28-29 de septiembre, México D.F.

(2014), Guía de Modalidades e Instrumentos de la Cooperación Española. AECID, Madrid.

(2015), Memoria AECID 2014, AECID, Madrid.

Agencia Chilena de Cooperación Internacional/AGCI (2015), Cooperación Triangular de Chile. Marco Conceptual y Experiencias. AGCI, Santiago de Chile.

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AGCID (2015), Estrategia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015-2018. AGCID, Santiago de Chile.

Agencia Chilena de Cooperación Internacional/AGCI y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AECID (2010), "Programa de Cooperación Triangular Chile - España una Asociación de Cooperación en Desarrollo". Santiago de Chile.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AECID y Agencia Brasileña de Cooperación/ABC (2015), "Memorandum de Entendimiento entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Brasileña de Cooperación en materia de Cooperación Técnica Internacional para el Desarrollo", firmado en Brasilia el 14 de agosto.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AECID y Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional/AUCI (2015), "Memorandum de Entendimiento entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Brasileña de Cooperación en materia de Cooperación Técnica Internacional para el Desarrollo", firmado en Brasilia el 23 de junio.

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AMEXCID y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AECID (2014), "Acta de la XV

Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica España-México 2014-2016", firmado en Ciudad de México el 14 de mayo.

Alonso, J.A. (2014), Cooperación con países de renta media: Un enfoque basado en incentivos, Documentos de Trabajo, AECID, Madrid.

(2015), "La nueva arquitectura del sistema de cooperación para el desarrollo", en Ojeda, Tahina (Coord.), Antología del Desarrollo, UCM-IUDC-La Catarata, Madrid.

Alonso, J.A., Aguirre, P. y G. Santander (2011), La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de sus experiencias de interés, Fundación Carolina, CEALCI, ICEI, Documento de Trabajo, no. 51, Madrid.

Alonso, J.A., Glennie, J. y Sumner, A. (2014), "Recipients and Contributors: Middle-Income Countries and the Future of Development Cooperation", DESA Working Papers, N° 135, UNDESA, Nueva York.

Asamblea General (2015), "Estado de la cooperación Sur-Sur". Informe del Secretario General, A/70/344, 27 de agosto de 2015, Nueva York.

Ayllón, B. (2015), "La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo?, Comentario Internacional, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, No. 14, Quito (en prensa).

Ayllón, B. y Ojeda, T. (2013), La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras, ICM-IUDC-La Catarata, Madrid.

Bracho, G. (2015), "In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda", Discussion Paper, no 1/2015, German Development Institute, Bonn.

Brun, E. (2015), "Les émergents du Sud face à la gouvernance mondiale de l'aide au développement: stratégies réformatrices, concurrences et tâtonnements", Foro Internacional, El Colegio de México, México (en prensa).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011), "Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", Diario Oficial de la Federación, México.

Domínguez, R. (2013), "Mas allá de la ayuda: una nueva métrica de la ayuda oficial al desarrollo post 2015", ICONOS No. 47, Quito.

El Telégrafo (5 de agosto, 2015), "Entrevista a Julio Xavier Lasso Mendoza, Ministro Subrogante de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana", Quito.

European Commission (2011), "Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change", COM (2011) 637 final", Communication from the Commission to the Committee and the Committee of the Regions, Brussels.

Eyben, R. (2014), "Building relationships in Development Cooperation: Traditional Donors and the Rising Powers," IDS Policy Briefing N° 36, Institute for Development Studies, Sussex.

Freres, C. (2012), "Triangular Cooperation: A cornerstone of Spain's support to Middle-Income Countries," en Julia Langendorff, et al, Eds., Triangular Cooperation. A guideline for working in practice. GiZ/Nomos, Baden-Baden, Alemania.

(2013), "El intercambio de conocimientos en la cooperación triangular en América Latina. Una mirada exploratoria", CEPEI, Bogotá.

Freres, C., Martínez, I y Angulo, O. (Coord.), (2011), La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Desafíos para España y la Unión Europea, Fundación Carolina, Madrid.

Freres, C. y Castillo, D. (2013), "La Cooperación Triangular en América Latina. Balance y perspectivas de la contribución de la Cooperación Española" en Bruno Ayllón y Tahina Ojeda, (Coords.), La cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina, UCM-IUDC-La Catarata, Madrid.

Freres, C., Garzón, E., Prado, J.P. y Romero, M. (2010), "Estudio Final para una Metodología de la Cooperación Triangular entre México y España para Terceros Países que incluye un Manual de Procedimientos", Informe de Consultoría para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, México, Madrid (mimeo).

Gómez, M., Ayllón, B. y Albarrán, M. (2011), Reflexiones críticas sobre Cooperación Triangular, CIDEAL, Madrid.

Hirst, M. (2010), "América Latina y la cooperación Sur-Sur- reflexiones conceptuales y políticas", en Ayllón, B y Surasky, J. La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica, UCM-IUDC-La Catarata, Madrid.

Jackson, R. y Sorensen, G. (2010), International Relations. Theories and Approaches, Oxford University Press, Oxford.

Kharas, H., Makino, K. y Jung, W. (2011), Catalyzing Development. A New Vision for Aid. Brookings Institution, Washington, D.C.

Martínez, I. (2010), "La Cooperación Internacional en Chile", en Freres, et al., La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Desafíos para España y la Unión Europea, Fundación Carolina, Madrid.

Mawdsley, E. (2012), From Recipients to Donors. Emerging Donors and the Changing Development Landscape, Zed Books, Londres.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/MAEC de España (2009), Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. MAEC, Madrid.

(2013), Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, MAEC, Madrid.

(2014), Evaluación final del proyecto triangular España-Chile-Paraguay 2009-2013. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, MAEC, Madrid.

(2015), Examen Intermedio. IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. MAEC, Madrid.

MAEC de España/Ministerio de Relaciones Exteriores/MRE de Chile (2014), "Memorándum de Entendimiento entre el Reino de España y la República de Chile para la Renovación de la Cooperación Científica y Técnica", firmado en Madrid, 30 de octubre.

MAEC de España/Secretaría de Relaciones Exteriores/SRE de México (2014), "Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Reino de España y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos para la Renovación de la Cooperación Técnica y Científica", firmado en Madrid, 9 de junio.

Organization for Economic Cooperation and Development/OECD (2011), Peer Review Spain.OECD, Paris.

(2012), Triangular Co-operation: What can we learn from a survey of actors involved? OECD, Paris.

(2015), "Development Co-operation by Countries Beyond the DAC. Towards a more complete picture of international development finance", OECD, Paris.

OTC-México (2012), "Informe sobre la Cooperación Triangular para la OTC de México", OTC-México, México.

OxfamIntermón (2014), Realidad de la Ayuda 2013, Oxfam-Intermon, Barcelona.

Prado, J.P. (2012), "La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas", Latin American Journal of International Affairs, Vol. 4 N°2, Santiago.

(2013), "México, la Cooperación Sur-Sur y triangular. El dinamismo vuelto desafío", en Ayllón, B. y Ojeda, T. La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras, UCM-IUDC-La Catarata, Madrid.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD (2013), Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso, PNUD, Nueva York.

Sanahuja, J.A., Tezanos, S., Kern, A. y Perrotta, D. (2015), Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, ICEI, Fundación UE-ALC, Madrid.

Sanín, M.C. y Prado, J.P. (2011), Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur e Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica. Estudio de caso. Task-Team on South-South Cooperation. Publicado en [www.southsouth.info](http://www.southsouth.info)

Secretaría de Gobernación (2014), "Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018", Diario Oficial de la Federación, México.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)(2011), Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011, SEGIB, Madrid.

(2014), Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, SEGIB, Madrid.

(2015), Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015, SEGIB, Madrid.

Smith, K, Yamashiro, T. y Zimmermann, F. (2010), Beyond the DAC. The Welcome Role of other Providers of Development Co-Operation, OCDE Development Co-operation Directorate, Paris.

Sotillo, J.A. (2010), "La cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación", en Ayllón, Bruno, Surasky Javier (Coord.), La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad, UCM-IUDC-La Catarata, Madrid.

Surasky, J. (2014), "Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur (octubre de 2013 a abril de 2014)", Revista Española de Desarrollo y Cooperación, IUDC, no. 34, Madrid.

(2015), "Seguimiento del Cooperación Sur-Sur (mayo- septiembre de 2014)", Revista Española de Desarrollo y Cooperación, IUDC, no. 35, Madrid.

United Nations (2008). "Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and triangular development cooperation". United Nations Economic and Social Council, New York.

Wild, L., et al (2015), Adapting development: improving services to the poor. Research reports and studies Overseas Development Institute, London.

## ANEXOS

### Anexo I. Acuerdos de nueva generación (ANG) y otros acuerdos relativos a la Cooperación Triangular entre AECID y países latinoamericanos, 2011-2015\*

País socio	Nombre del acuerdo	ANG	Fecha de firma
Brasil	Memorando de Entendimiento entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para la Creación de un Programa Conjunto de Cooperación Triangular		26 de mayo de 2011
	Memorando de Entendimiento entre la AECID y la Agencia Brasileña de Cooperación en Materia de Cooperación Técnica Internacional para el Desarrollo	X	14 de agosto de 2015
Chile	Memorándum de Entendimiento entre el Reino de España y la República de Chile para una Asociación sobre Cooperación Triangular.		20 de octubre de 2009
	Memorándum de Entendimiento entre el Reino de España y la República de Chile para la Renovación de la Cooperación Científica y Técnica.	X	30 de octubre de 2014
Costa Rica	La XI Comisión Mixta Hispano-Costarricense de Cooperación	X	21 de mayo de 2015
Ecuador	Memorándum de Entendimiento entre la AECID y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional de Ecuador (SETECI) para la creación de un Programa de Cooperación Triangular.		11 de Noviembre de 2014
El Salvador	Memorándum de Entendimiento entre el Reino de España y la República de El Salvador		22 de septiembre de 2011
México	Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino (MAEC) de España y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de los Estados Unidos mexicanos para la creación del Programa Conjunto de Cooperación Triangular		23 de mayo de 2012

País socio	Nombre del acuerdo	ANG	Fecha de firma
México	Memorando de Entendimiento entre el MAEC (a través de AECID) del Reino de España y la SRE de los Estados Unidos Mexicanos para la Renovación de la Cooperación Técnica y Científica	X	9 de junio de 2014
Panamá	Memorando de Entendimiento entre el MAEC y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE) de Panamá en Materia de Cooperación Técnica y Científica	X	23 de julio de 2015
Perú	Memorando de Entendimiento entre la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y la AECID para Actividades de Cooperación en Terceros Países		18 de junio de 2015
Uruguay	Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de España y el Gobierno de Uruguay para la Creación de un Programa Conjunto de Cooperación Triangular		23 de febrero de 2011
	Memorando de Entendimiento entre la AECID y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) para la renovación de la cooperación en sus diversos ámbitos y modalidades	X	23 de junio de 2015

**Fuente:** elaboración propia, basada en datos de AECID

(\*) Según la web de la AECID, se encuentra en proceso de negociación un Acuerdo de nueva generación con Argentina.



# Unidad y dispersión

## Balance de una década de Cooperación Sur-Sur Latinoamericana en Haití

AUTORES: **BERNABÉ MALACALZA**

### RESUMEN

América Latina quebró en Haití su marca histórica en materia de Cooperación Sur-Sur. No existen antecedentes de un desembarco similar de los países latinoamericanos tanto en cantidad de proyectos de cooperación como en multiplicidad y diversidad de sectores y modalidades intervinientes en un espacio dominado por los grandes donantes. Haití ha sido –y aún es– el principal desafío de CSS para la región y, sin embargo, continúa pendiente en la literatura una reflexión a modo de balance cumplida ya una década de la actuación de los países latinoamericanos.

Partiendo de un análisis de casos, el artículo analiza las fuerzas opuestas de unidad y dispersión que atraviesan a la CSS de América Latina en Haití. Quienes inclinen su mirada hacia las fuerzas de la dispersión, se preguntan si el concepto de una CSS regional tiene algún sentido para referirse a Cooperaciones Sur-Sur que son crecientemente diversas y que están, en algunos casos, cada vez más distantes en cuanto a orientaciones de desarrollo y esquemas de inserción internacional. Quienes procuren posarse sobre la unidad, en cambio, notarán los progresos logrados toda vez que los países latinoamericanos triangularon en Haití.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur – Cooperación Triangular – Política exterior – Modelos de desarrollo – Haití

**Recomendación para citar:**

Malacalza, B. (2016) Unidad y dispersión. Balance de una década de Cooperación Sur-Sur Latinoamericana en Haití. *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Volumen I*. Pp 251-284. San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

## INTRODUCCIÓN

La Cooperación Sur-Sur (CSS) Latinoamericana en Haití cumple una década en un contexto ya no de desembarco de los grandes donantes, sino de retirada. Se señalan diversas etapas en este sendero: desde la escalada de violencia al drama de una población arrasada por huracanes y un terremoto sin precedentes. Apoyados en diversas agendas bilaterales, los países latinoamericanos articularon visiones políticas sobre la CSS basadas en orientaciones sobre el desarrollo y esquemas de inserción internacional de diferentes matices que se plasmaron en proyectos bilaterales y triangulares según los ámbitos de especialización. En algunas ocasiones, las CSS actuó como factor de unidad, motorizando agendas de trabajo comunes. En otras, las CSS abonó aún más a la dispersión existente en Haití, multiplicando un mosaico de proyectos aislados y—a veces—superpuestos.

El presente estudio no busca hacer una evaluación sobre los proyectos de CSS desplegados ni estimar su grado de eficacia o cumplimiento con objetivos antes fijados. El balance de esta colección de experiencias de CSS en Haití apunta a trazar perfiles políticos, detectar ámbitos de especialización y geometrías de articulación, así como a enumerar aspectos salientes de los proyectos más emblemáticos identificados en el período 2005-2015.

La estrategia metodológica seguida por este trabajo se trata de un estudio múltiple de casos, basado en la recolección de evidencia empírica sobre la CSS de Brasil, Venezuela, Argentina, Chile, Cuba, México, Ecuador, Colombia y Perú, países que desplegaron al menos un proyecto o acción de cooperación en Haití. El principal flujo de información del que se nutre la investigación es un catastro de proyectos y acciones de CSS de estos países, elaborado a partir de la recolección de datos disponibles en sitios web oficiales de los órganos ejecutores de la CSS, así como sobre la base de entrevistas y observación participante realizada por el autor en el terreno. Para ello, se parte de un análisis general sobre la evolución de la cooperación internacional en Haití a lo largo de la década, para luego adentrar a una comparación sobre la experiencia latinoamericana en Haití. Finalmente, se pondera la actuación de cada actor individualmente tomando nota de los respectivos enfoques conceptuales y prácticos de la CSS.

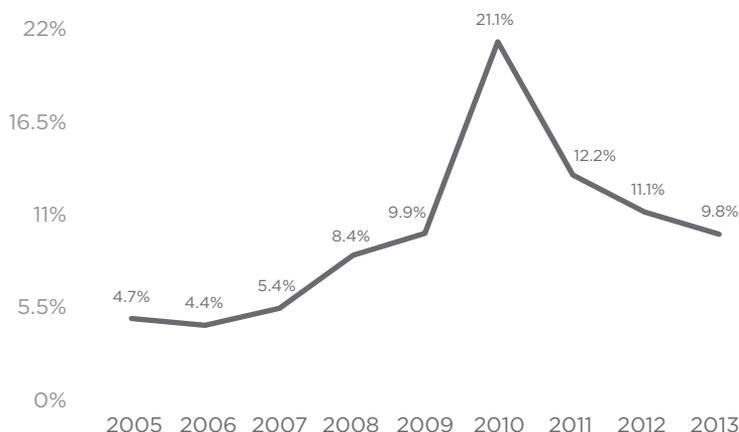
## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN HAITÍ (2004-2015)

En la última década, Haití capturó una gran parte de la cooperación internacional que recibió la región latinoamericana de manos de los grandes donantes. De ocupar el séptimo lugar como destino individual de AOD en la región, recibiendo unos 212 millones de dólares en 2003, pasó a ser el segundo destino en 2008, captando unos 912 millones de dólares, hasta convertirse en primer destino tras el terremoto, con la cifra récord de 3064 millones de dólares, lo que significó un volumen casi cuatro veces superior respecto del 2008. Aún cuando ese volumen se redujo considerablemente para 2013, Haití continuó siendo el primer destino individual de AOD en la región.<sup>1</sup>

Otra señal de la relevancia de Haití como plataforma de desembarco de los grandes donantes es que durante los años 2005-2013, el país recibió un promedio del 9,7% del total de los flujos de cooperación internacional destinados a la región, alcanzando el pico máximo del 21% del total en 2010. Ya en 2013, ese porcentaje se redujo, retomando una porción del 9,8%, muy similar a la situación de 2009 (Gráfico 1).

### GRÁFICO 1.

AOD recibida por Haití en relación al total recibido por la región 2005-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

1/ Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Disponible en <<http://stats.oecd.org>>. Consultado: 12/9/2015.

Otro rasgo que caracteriza a Haití es la presencia masiva e intensa de ONG internacionales. La llamada “República de las ONG” está conformada por una red de aproximadamente diez mil instituciones, lo que hace de Haití el segundo país con más alto número de ONG per cápita del mundo, siendo India el primero (KlarreichyPolman 2012). A su vez, las ONG juegan un rol importante como intermediarios de los donantes tradicionales, que giran sus fondos hacia éstas y hacia los contratantes privados (Ramachandran-yWalz 2012).<sup>2</sup> Añádase también el creciente interés de la filantropía y de las celebridades (Dominguez 2010).<sup>3</sup>

La presencia masiva de esta multiplicidad de actores, sin embargo no fue canalizada en la pasada década por un sistema de organización y gestión de la ayuda. Por el contrario, la ayuda tuvo lugar de modo desordenado, fragmentado y desalineado con las prioridades del gobierno haitiano, dando lugar a un mosaico de proyectos y acciones aisladas y, en ocasiones, superpuestas, lo que ha llevado al imperio de una verdadera “Ley de la Selva”. De allí se desprende que las agendas de cooperación de los grandes donantes tanto bilaterales (principalmente, Estados Unidos, Canadá y Francia) como multilaterales (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el PNUD), por un lado, y de los países latinoamericanos oferentes de CSS, por el otro, permanecieron disímiles, fluctuantes y distantes.

Si bien existieron intentos por ordenar el caos, las distintas conferencias internacionales, convocadas a raíz de las sucesivas emergencias naturales y humanitarias, resultaron ineficaces para coordinar y establecer una agenda de prioridades y un marco de procedimientos de largo alcance. En ese sentido, aún cuando el Marco de Cooperación Interino (MCI), en 2004, y la Estrategia Provisoria para la Reducción de la Pobreza (DS-RP-I), en 2006, pudieron ser considerados como avances, el terremoto barrió con ellos. En la nueva etapa de emergencia, la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) y el Fondo de Reconstrucción Haitiano (FRH) contribuyeron a exacerbar la bre-

---

2/ Como bien destacan Ramachandran y Walz (2012:9), en el caso de la USAID, más del 80% de los fondos destinados a la reconstrucción post-terremoto fueron capturados por ONGs; mientras que el gobierno haitiano recibió solo el 1% de los fondos.

3/ Especialmente en los Estados Unidos, las celebridades lograron recaudar 35 millones de dólares en sólo dos horas durante el telemaratón “Esperanza para Haití Ahora”, organizado el 22 de enero por George Clooney en Los Angeles con la colaboración de 40 famosos, entre los que se encontraban Alicia Keys, Bono, Beyoncé, Bruce Springsteen, Cristina Aguilera, Justin Timberlake, Madonna y Sting.

cha entre el gobierno y los donantes, tornándose cada vez más relevante la modalidad de proyectos implementados por ONG extranjeras (Fatton 2011).<sup>4</sup>

## LA COOPERACIÓN SUR-SUR LATINOAMERICANA EN HAITÍ

El análisis de la presencia latinoamericana en Haití en la última década debe considerar el estrecho vínculo entre el sistema internacional, las políticas exteriores y las políticas de cooperación internacional. Para ello, es necesario sumergirse en la comprensión de los escenarios internacionales y domésticos que rodearon la tendencia expansiva de la CSS en la región durante la pasada década.

A juzgar por la ampliación y el incremento de programas y proyectos entre países en desarrollo, la CSS ha vivido un estado de efervescencia inédito, que se relaciona con transformaciones geoeconómicas y geopolíticas de hondo calado en el sistema internacional en la primera década del siglo XXI. Se estima que, entre 2000 y 2011, la CSS aumentó más de tres veces su volumen financiero, pasando U\$S 4 a 17 mil millones de dólares anuales. Aún cuando la cifra continúa siendo relativamente inferior en comparación a los U\$S 150 mil millones anuales de AOD ofrecida por los donantes del CAD/OCDE, la intensidad cobrada por la CSS se verifica en la existencia de un “nuevo paisaje” de donantes. El ascenso de China y de otros “emergentes” como Arabia Saudita, Turquía, Brasil e India explican casi el 70% de ese volumen, pero también existen regiones como América Latina donde las experiencias de CSS han sido intensas, dinámicas y pujantes (Di Ciommo 2014).

---

4/ La Comisión fue creada mediante decreto presidencial del 21 de abril de 2010 y funcionó hasta noviembre de 2011. Estaba co-presidida por el Primer Ministro haitiano Jean-Max Bellerive y el ex Presidente estadounidense William Clinton (Enviado especial del Sec. Gral). Los miembros haitianos eran cuatro representantes del Poder Ejecutivo, dos representantes de autoridades locales, un representante del sector empresarial, un representante del Senado, uno de los Sindicatos, uno de la Cámara de representantes y dos del poder judicial. En tanto, los miembros internacionales estaban representados por Brasil, Canadá, España, Francia, Noruega, Estados Unidos, Venezuela, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la CARICOM, el PNUD y la Unión Europea. Los miembros sin voto eran la OEA, un representante de ONG nacionales, un representante de ONG internacional y un representante de la diáspora haitiana. Para más información véase <http://www.cirh.ht/sites/ihrc/en/Pages/default.aspx>.

No resulta claro en qué medida este resurgimiento sistémico de la CSS amplió y mejoró las opciones de los países latinoamericanos en la cooperación internacional. Sin embargo, podría advertirse la presencia de un cambio de época. Ello se desprendería de la mayor inclinación de los gobiernos para cooperar con países vecinos o de la propia región, cuestión que podría advertirse, por ejemplo, en la mayor apreciación obtenida por la CSS en las agendas latinoamericanas de política exterior, que –con diferentes matices en cuanto a enfoques de desarrollo y a visiones de mundo de sus elites– procuraron dar visibilidad y escala a numerosas iniciativas intra y extra-regionales de cooperación técnica, desembolsos de préstamos concesionales y no concesionales para obras de infraestructura, concreción de acuerdos de suministro energético, cancelación de deudas, y despliegue de asistencia humanitaria (Lengyel y Malacalza 2013).

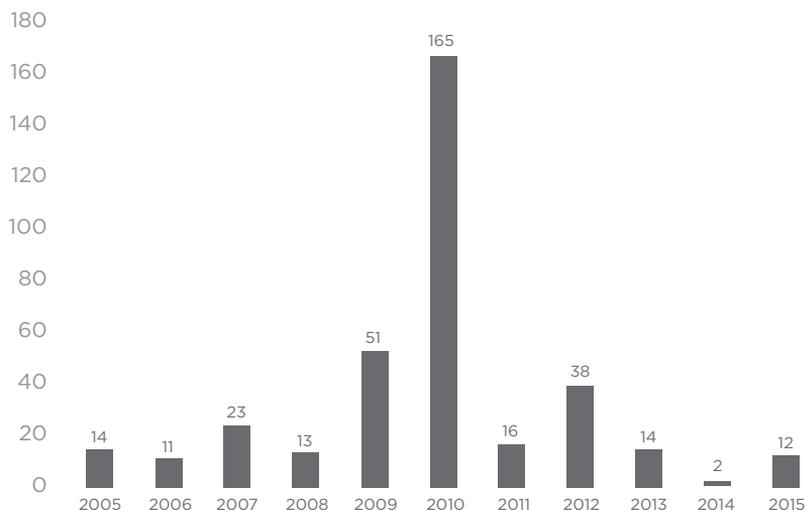
En ese contexto de reinserción de la CSS en las políticas exteriores, en 2004-2005 se produjo el desembarco en Haití de la cooperación de países latinoamericanos; algunos, contribuyentes a la misión de paz de Naciones Unidas (MINUSTAH), como Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Perú; otros, opositores o renuentes a participar de la misión, como Venezuela, Cuba y México (éste último se incorporó recientemente). Este proceso ocurrió como respuesta a los requerimientos de Haití, pero también significó la puesta a prueba de una aventura de nuevo cuño en un escenario dominado por la ayuda internacional.

Haití se convirtió, así, en el principal puerto de la CSS regional durante la pasada década. En el período 2004-2010, los países latinoamericanos iniciaron 112 proyectos, un promedio de 22 al año, en una tendencia en franco aumento (Gráfico 3). Después del terremoto, se produjo un salto exponencial con 165 nuevos proyectos en un solo año, 88 de ellos abocados a la recuperación de infraestructura (Gráfico 5). Así, las apelaciones a favor de la nueva CSS, expresión de concepciones de desarrollo latinoamericanas que por entonces hacían sus primeras armas, parecieron tener en Haití el mayor eco en toda la historia de la cooperación regional.

La nueva agenda de la CSS regional en Haití procuró diferenciarse de la agenda tradicional de los grandes donantes, fuertemente concentrada en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y en canalizar sus acciones a través de las ONGs. En contraste, los nuevos cooperantes latinoamericanos priorizaron los temas de infraestructura (35%) –principalmente luego del terremoto–, desarrollo agrícola y alimentario (20%), desarrollo social (19%) –incluyendo a la salud, la educación, los deportes y otros– y el fortalecimiento institucional (12%) (Gráfico 4).

### GRÁFICO 3.

Cantidad de proyectos/acciones de CSS regional en Haití por año de inicio<sup>5</sup>



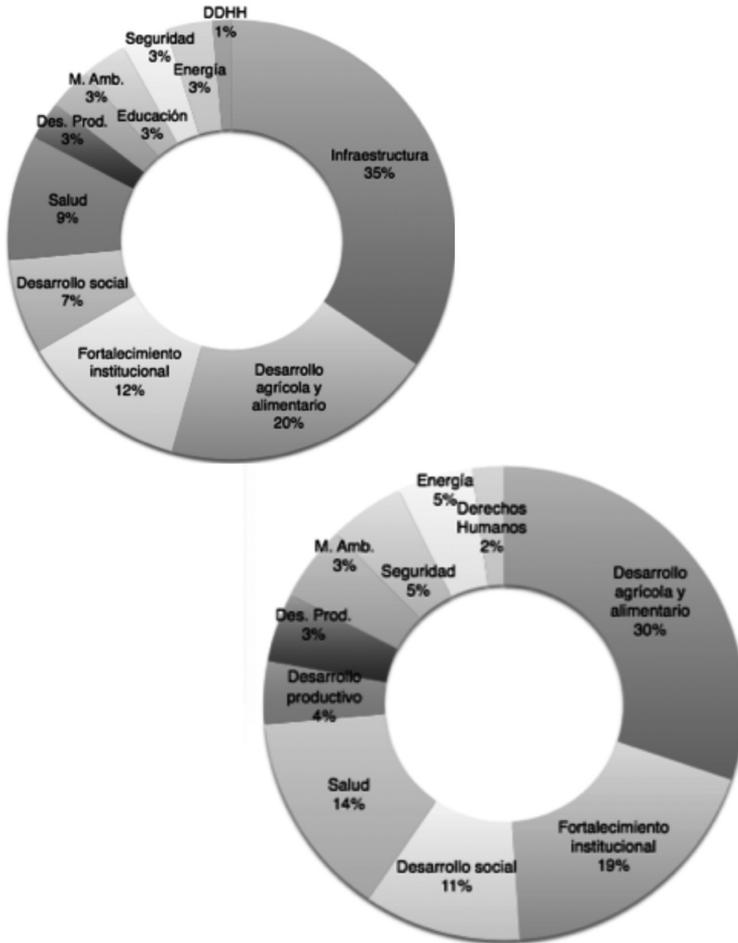
**Fuente:** elaboración propia sobre base de datos aportadas por sitios web de órganos ejecutores de CSS

El predominio de los temas agrícolas y alimentarios se descuenta en la primera etapa 2005-2010. La CSS fue abordada desde los gobiernos latinoamericanos con la cobertura de tonos retóricos desarrollistas y solidarios, bajo la convicción de que podría ser capaz de proporcionar un modus operandi cualitativamente diferente a la Cooperación Norte-Sur y más a la medida de Haití; es decir, sensible a las situaciones de crisis, culturalmente viable y horizontal, basándose en principios de igualdad y el respeto por la soberanía nacional y el contenido local. Este discurso fue el principal sostén de cooperaciones latinoamericanas proclives a cooperar en los sectores agropecuarios, de desarrollo social y de fortalecimiento institucional.

5/ Se contabilizan tanto proyectos como acciones de CSS. El número de proyectos anuales refiere a los proyectos que tienen fecha de inicio en cada año. Ello no excluye que algunos proyectos hayan tenido una duración más allá de cada año representado en el gráfico.

**GRÁFICO 4.**

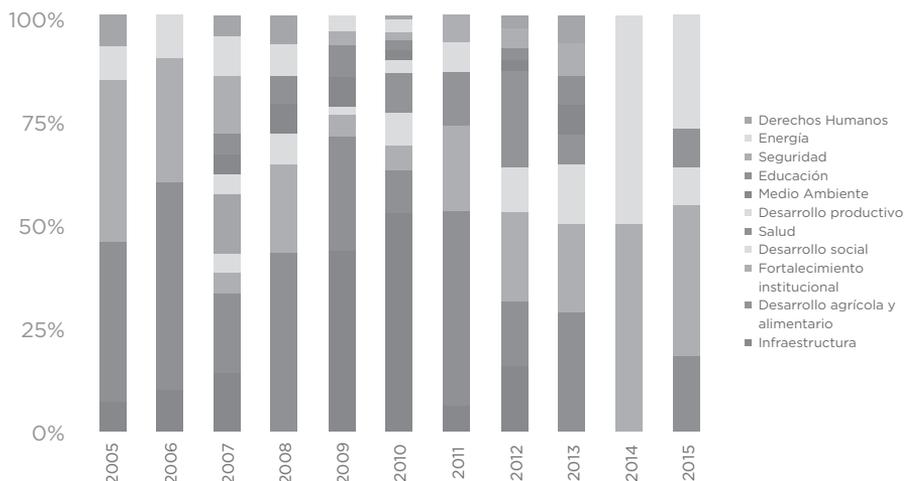
Cantidad de proyectos/acciones de CSS regional en Haití por sector de actividad (con y sin infraestructura)



Fuente: elaboración propia sobre base de datos

**GRÁFICO 5.**

Cantidad de proyectos/acciones por sector de actividad y año



Fuente: elaboración propia sobre base de datos

Luego del terremoto, la CSS privilegió una mirada de corto plazo, atendiendo a la asistencia humanitaria y a las cuestiones de rehabilitación de la infraestructura y atención de la salud. Entretanto, cabe señalar que, pese a la securitización de la problemática haitiana que implica la presencia de la MINUSTAH, las cuestiones de seguridad no tuvieron un status importante en las agendas latinoamericanas, con la excepción de algunos intercambios técnicos específicos a nivel de policías. Tampoco los temas ambientales, en un territorio devastado por desastres naturales de toda índole, adquirieron una atención significativa (Gráfico 5).<sup>6</sup>

## LA COOPERACIÓN SUR-SUR BILATERAL EN HAITÍ

Si bien todos los países latinoamericanos anunciaron reiteradamente su intención de asignarle más importancia que en el pasado a las relaciones con Haití, esos propósitos

6/ Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela promovieron cursos y acciones de asistencia técnica para la Policía Nacional Haitiana (PNH).

tomaron diferentes causas en el plano político de la CSS. Como sostiene Ayllón (2013:68), las diferentes visiones políticas de la CSS en la región fueron “el resultado de un proceso de convergencia gradual entre las estrategias de inserción internacional de sus países, dentro de las cuales la CSS es funcional a la consecución de los respectivos y deferentes

### CUADRO 5.

CSS regional en Haití por sectores (2005-2015)<sup>7</sup>

Sectores	Venezuela	Brasil	Argentina	México	Ecuador	Chile	Colombia	Cuba	Perú	Total Sector
Infraestructura	110	2	1	7	4	1				125
Desarrollo agrícola y alimentario	8	42	12	4	1	2	1	1	1	72
Fortalecimiento institucional	4	20	5	3	4	3	2			41
Desarrollo social	9	9	3		1	2				24
Salud	10	14	8					7		39
Desarrollo productivo	6	1		2	1	1				11
Medio Ambiente	2	4		2	1	1	1			11
Educación	5	3		2		2		1		13
Seguridad	1	6		2	1	1	1			12
Energía	9	2		1				1		13
Derechos Humanos		6	1							7
Total País	164	109	30	23	13	13	5	10	1	368
Sin Infraestructura	54	107	29	16	9	12	5	10	1	243

Fuente: elaboración propia sobre base de datos

7/ En el caso argentino se contabilizan como propias las acciones realizadas en el marco de la Secretaría Técnica de UNASUR, siendo Argentina el único contribuyente financiero y el sostén político de su funcionamiento

objetivos de política exterior”. En razón de ello, la CSS regional fue adoptando un variado abanico de perspectivas, grados de compromiso, patrones de especialización, modelos de desarrollo y concepciones sobre lo que debería ser la CSS (Lengyel y Malacalza 2013).

Más allá de que, en la mayoría de los casos, existió un denominador común declamado en el plano discursivo en torno al seguimiento de principios comunes y al cuestionamiento de las prácticas históricas de los grandes donantes en Haití, los países latinoamericanos no siguieron un mismo patrón de distribución sectorial y de modalidades en la CSS. Como puede advertirse en el siguiente cuadro, la menor o mayor diversificación sectorial de la CSS tuvo relación con la especialización (los ámbitos temáticos de trabajo en función de las políticas públicas nacionales y de las orientaciones de desarrollo promovidas) y con la escala (la cantidad de recursos disponibles y desplegados por cada oferente).

Como puede observarse, a mayor escala (volumen o cantidad de acciones y proyectos) mayor grado de diversificación sectorial de la CSS. Brasil fue el país de la región que mayor diversificación de CSS mostró, siendo el que mayor cantidad de proyectos implementó, si se deja fuera de la contabilización a los proyectos relacionados al desarrollo de obras de infraestructura (Cuadro 2). El alto grado de diversificación de la oferta de Venezuela es tuvo estrechamente ligado a la inyección de fondos provenientes de la abundancia en la exportación de petróleo, canalizados a través de la ALBA y el Fondo Petrocaribe. México, por su parte, brindó una CSS bastante diversificada, aún cuando en términos relativos representó una escala menor respecto de Brasil y Venezuela. Argentina, en tanto, mostró un nivel intermedio de diversificación, concentrando sus esfuerzos en el desarrollo del sector agrícola y alimentario. Finalmente, las acciones de Chile, Ecuador, Colombia y Perú se circunscribieron a sectores prioritarios como educación, infraestructura y fortalecimiento institucional; en tanto que Cuba adoptó una clara especialización en salud, a raíz de la presencia de sus médicos.

En función de que los ámbitos de especialización no fueron uniformes, la CSS regional cobró la forma de un fenómeno variopinto (Gráfico 5). En ese sentido, es posible diferenciar una cooperación “dura”, como la venezolana, fuertemente orientada a los sectores de infraestructura y energía, de una cooperación “blanda”, como la brasileña, la argentina y la cubana, estructuradas principalmente sobre los ejes de desarrollo agrícola y alimentario y de salud. La primera se trataría de una cooperación “de prestigio” y de mayor visibilidad, articulada en las altas esferas, que representa un aporte a la integración del territorio y al acceso a recursos estratégicos; la segunda, en cambio, sería una cooperación que concita un aporte conceptual sobre el modo de producción agrícola, implicando una vinculación entre el desarrollo rural, el autoabastecimiento y la inclusión social. Esta cooperación sería de menor coste económico, pero de mayor penetración en

las comunidades locales. Finalmente, una tercera cooperación podría ser la CSS “puente” que brindaron Chile, México y Colombia, cuyas especializaciones en comercio exterior y sus preferencias por modalidades de triangulación con grandes donantes y con el sector privado la posicionaron como un punto de enlace entre el Norte y el Sur. Al margen de esta clasificación, la cooperación de los países latinoamericanos se destacó por la capacitación y el fortalecimiento del sector público haitiano. Se señala como un lugar común de los programas de CSS su articulación con diversos agentes públicos haitianos. Por su parte, las cooperaciones ecuatoriana y peruana son más recientes.<sup>8</sup>

La presencia de la ayuda internacional en Haití ha sido también una oportunidad para la vinculación entre donantes de toda índole. Aún cuando el 75% de las acciones de CSS realizadas por países latinoamericanos fue estrictamente de fuente bilateral, en el 25% restante ha habido una tendencia creciente a la triangulación con organismos multilaterales, países del Norte, países del Sur, organismos regionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado.

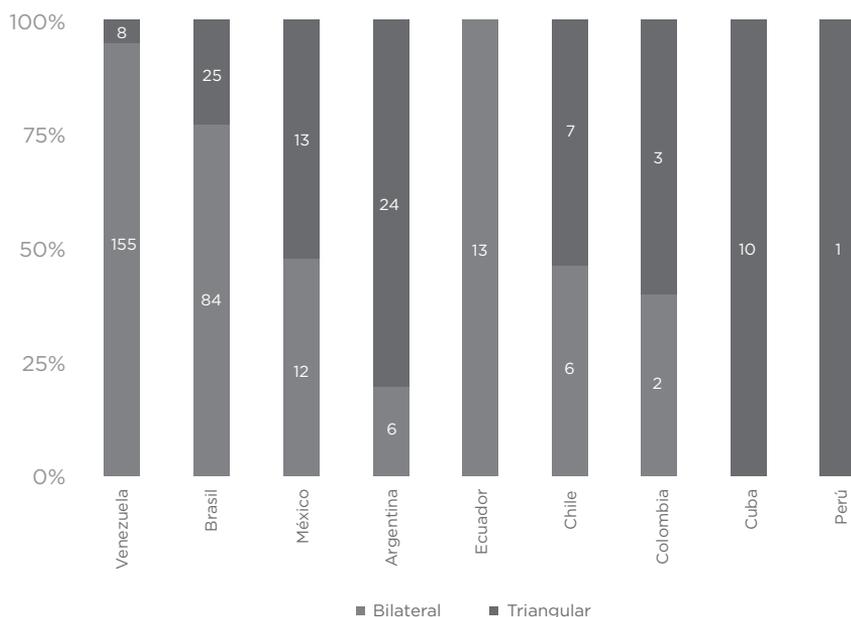
Con la excepción de Ecuador, todos los países latinoamericanos que desembarcaron en Haití realizaron alguna acción de fuente triangular, y, en la mayoría de los casos, esta modalidad ocupó más del 50% del total de las acciones. Los países que más triangularon en Haití fueron Brasil (25 proyectos) y Argentina (24); sin embargo, en el caso brasileño la modalidad triangular sólo representó un 25% de sus acciones, mientras que en Argentina ésta alcanzó casi el 80% (Gráfico 6). México, Chile y Colombia, considerados como “economías abiertas”—el primero y el segundo son miembros de la OCDE y el tercero aspirante a miembro—compartieron la inclinación por la triangulación con donantes del Norte. Con una mirada alternativa, Venezuela y Cuba apostaron a la modalidad triangular Sur-Sur-Sur en el marco del ALBA; en tanto que Argentina canalizó casi el 50% de sus acciones a través de la Secretaría Técnica de UNASUR. Brasil, por su parte, privilegió la triangulación con organismos multilaterales, en especial aquellos parte integrante del sistema de Naciones Unidas (Gráfico 7).

---

8/ A partir de una cooperación cuatripartita con la FAO y el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) de Perú, se realizó un estudio sobre la problemática agrícola de Haití con miras a un futuro proyecto. Vid. SELA (2015). APCI organiza misión peruana que levantará diagnóstico agrícola en Haití con miras a futuro proyecto. <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2015/07/apci-organiza-mision-peruana-que-levantara-diagnostico-agricola-en-haiti-con-miras-a-futuro-proyecto/>

**GRÁFICO 6.**

Cantidad de proyectos/acciones por país según modalidad

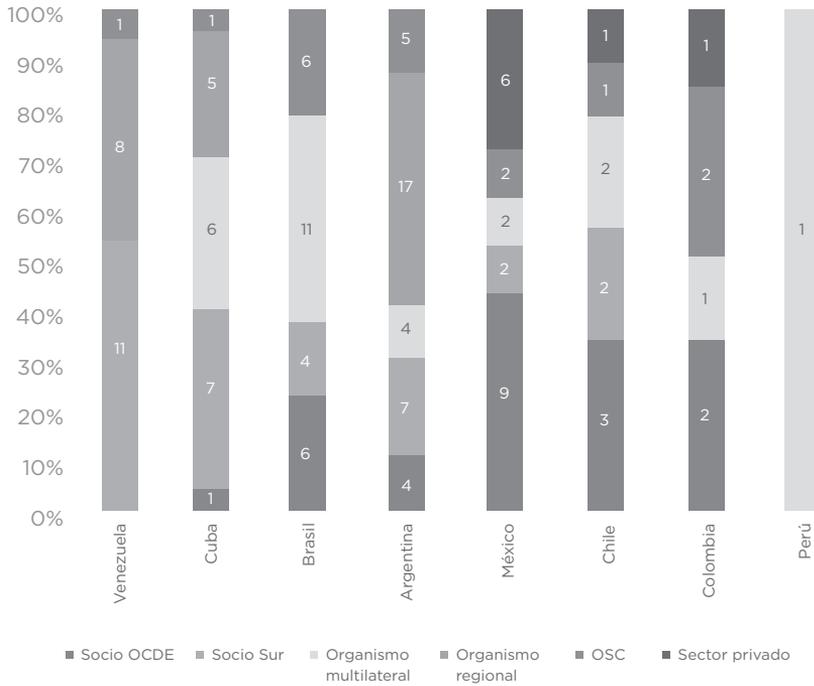


**Fuente:** elaboración propia sobre base de datos

Como forma de triangulación, la cooperación Norte-Sur-Sur fue utilizada veinticinco (25) veces aprovechando el soporte financiero y técnico de los donantes bilaterales del CAD/OCDE. En esta modalidad, los principales socios de la región fueron España (9), Japón (7), Francia (4) y Canadá (2). Por su parte, la cooperación triangular con organismos multilaterales involucró principalmente a aquellas instituciones internacionales orientadas a la promoción del desarrollo agrícola y alimentario como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la FAO y el FIDA (Gráfico 8).

En suma, estas diferentes distribuciones sectoriales y de modalidades parecieran haber dado forma a una CSS regional heterogénea, que asumió diferentes perfiles y geometrías en función de la diversidad de orientaciones de desarrollo hacia adentro y de los esquemas de política exterior hacia fuera que los países latinoamericanos pusieron en juego en Haití. Esta multiplicidad y diversidad imponen que sea necesario analizar cada caso particular para desentrañar el sentido y el contenido de las políticas de CSS.

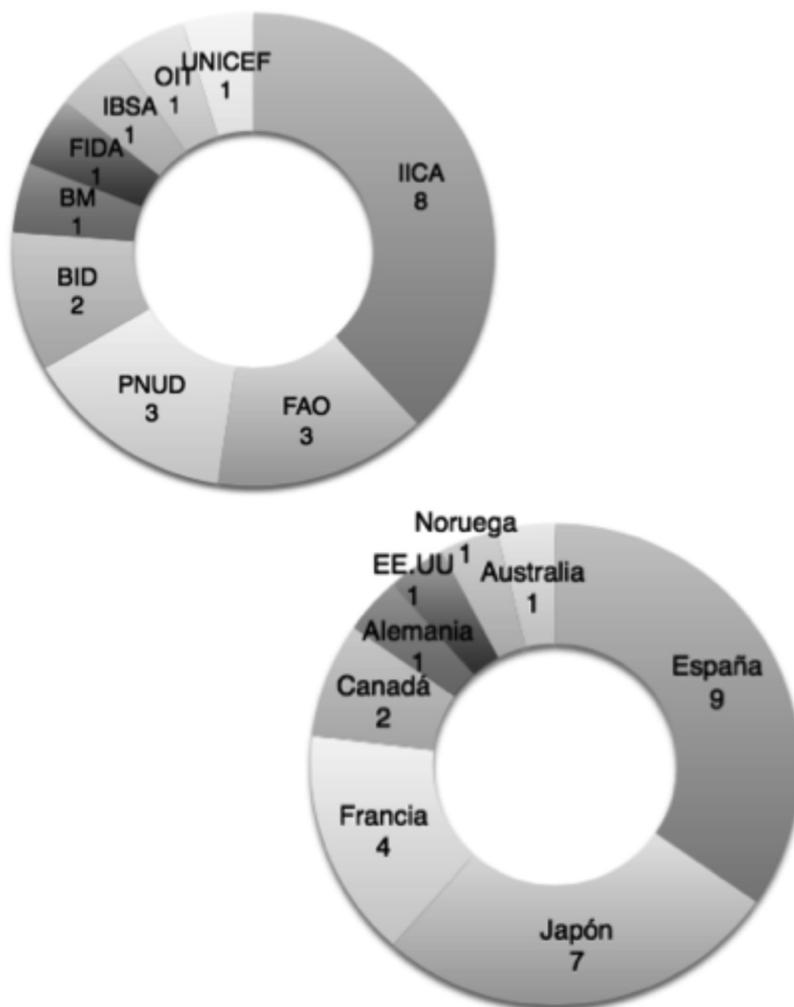
**GRÁFICO 7.**  
Cantidad de proyectos/acciones triangulares según socios



Fuente: elaboración propia sobre base de datos

**GRÁFICO 8.**

Cantidad de proyectos/acciones triangulares según socios del Norte y según organismos multilaterales



Fuente: elaboración propia sobre base de datos

## BRASIL

Brasil aceptó la conducción militar de la MINUSTAH sabiendo de la posibilidad de que un eventual éxito de la misión implicaría un mayor reconocimiento para sí dentro del sistema de Naciones Unidas, algo que eventualmente podría favorecer a sus aspiraciones a una presencia permanente en el Consejo de Seguridad. Por esa razón, el sentido político de la presencia en Haití fue más allá de lograr un piso mínimo de estabilidad y adoptó una perspectiva integrada centrada en “la estructuración de un nuevo pacto político-social y de desarrollo económico” (VallerFilho 2007:206).

La cooperación brasileña desembarcó como un complemento a la participación en la misión de paz, haciendo visible a la presencia civil y actuando como marco de entendimiento con los donantes bilaterales y multilaterales. Así, entre 2005 y 2010, Haití capturó un 13% del presupuesto de gastos brasileños de CSS, ocupando el cuarto lugar como destino de prioridad detrás de Mozambique (15,78%), Timor Oriental (15,16%) y Guinea Bissau (14,43%). Tras el terremoto, esa participación aumentó y Haití pasó a convertirse en el principal receptor de la cooperación bilateral y triangular brasileña (casi el 50% del total dirigido a la región) (Milani et. al, 2015).

En cuanto a la distribución sectorial de las iniciativas, la CSS brasileña priorizó las actividades de cooperación técnica en el ámbito del desarrollo agrícola y alimentario (39%), el fortalecimiento institucional (18%) y la salud (13%) (Gráfico 5). En cooperación agrícola se destacó el trabajo realizado por la EMBRAPA en materia de transferencia de tecnologías para la producción de caju, mandioca, hortalizas y arroz, así como la conformación de una unidad técnica de demostración de variedades de porotos, arroz, maíz y otros cultivos, en asociación al Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), en la región de Fondes Nègres.

Los proyectos de cooperación agrícola impulsados por EMBRAPA se centraron en la transferencia de técnicas de producción a pequeños productores a través del contacto directo con las poblaciones locales, lo que también permitió cubrir otras problemáticas como la irrigación y el acceso al agua. Un corolario de ello fueron algunos intercambios con Argentina que permitieron llevar a cabo, en 2006, un proyecto conjunto para la construcción de cisternas, almacenamiento y gestión del agua de lluvia en zonas rurales.<sup>9</sup>

---

9/ Técnicos de EMBRAPA Hortalizas (Brasília-DF), EMBRAPA Semi-árido (Petrolina-PE) y el Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada - IRPAA (Juazeiro-BA) capacitaron junto a técnicos del INTA Argentina a haitianos en el marco del programa de construcción de cisternas, almacenamiento y gestión del agua de lluvia para consumo humano y la producción de alimentos en comunidades rurales cercanas a Puerto Príncipe (Santos et al 2007).

También EMBRAPA llevó a cabo acciones para tratar la problemática ambiental en un proyecto de triangulación con España para la reconstitución de la cobertura vegetal de la Cuenca de Mapou, y en otro de reciclaje de residuos sólidos en Carrefour-Feuillesa través del Fondo IBSA (India-Brasil-Sudáfrica).<sup>10</sup>

La cooperación brasileña invirtió, además, grandes esfuerzos en materia de fortalecimiento del sistema de salud haitiano. Cabe destacar, como una de las líneas innovadoras en este sector, el proyecto –actualmente en ejecución– de cooperación triangular Brasil-Cuba-Haití<sup>11</sup> para reestructurar y fortalecer el sistema haitiano de salud y de vigilancia epidemiológica.<sup>12</sup> En el marco de este acuerdo tripartito, se construyeron tres nuevos hospitales con el aporte brasileño y la capacitación técnica cubana. Añádase a esta línea de trabajo la implantación del Banco de Leche Humano, un proyecto que la FIOCRUZ ha llevado adelante en varios países con el objetivo de promover la lactancia humana para la salud materno-infantil y contribuir a reducir la mortalidad infantil.<sup>13</sup>

Otro de los ejes de trabajo fue el fortalecimiento de los derechos humanos y la inclusión social. Tras el terremoto, se promovieron capacitaciones al Instituto Haitiano de Rehabilitación de Personas con Deficiencia, y, a partir de un acuerdo cuatripartito formalizado entre Brasil, la OIT y los Estados Unidos, se apoyó la lucha contra el trabajo infantil. En materia de seguridad pública, además del intercambio técnico empeñado con la Policía Nacional Haitiana, se desarrolló --con el aporte fondos de Noruega-- el proyecto “Honra e Respeito por Bel Air” conjuntamente con la ONG brasileña Viva Río, que se basó en un enfoque innovador de participación comunitaria para reducir

---

10/ Vid. Para mas información sobre este proyecto véase Evaluation du Projet de Gestion de Déchets Solides du PNUD en Haïti (2006-2011). Consultado 1/10/2015. <https://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=5326>

11/ En 2011, el proyecto de recuperación del sistema de salud de Haití recibió el nombre de ZildaArns, en homenaje a la médica sanitarista brasileña que fundó la Pastoral da Criança y fue una de las más de 200 mil víctimas fatales del terremoto de 2010. Vid. <http://www.pastoraldacrianca.org.br/homenagens-para-dra-zilda/1278-projeto-de-saude-no-haiti-lembra-zilda-arns32>

12/ Los actores a cargo de este proyecto han sido el Ministerio de Salud, la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), la Universidad Federal de Rio Grande do Sul y la Universidad Federal de Santa Catarina. Además, fueron también importantes los aportes del PNUD y de la ONG Pastoral da Criança, un organismo de acción social de la Conferencia Episcopal de Brasil que trabaja en la promoción de la salud, la alfabetización y el desarrollo infantil en más de 19 países. Vid. <http://cooperacaotripartitehaiti.tumblr.com>

13/ La Red Brasileña de Bancos de Leche Humano es una iniciativa pública y gubernamental brasileña oficializada en 1988. Consiste en la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna y en la donación de leche humana para bebés prematuros y con bajo peso al nacer.

la violencia.<sup>14</sup> Las actividades de este proyecto incluyeron suministro y distribución de agua, trabajo comunitario en manejo de reciclaje de basura, construcción de una planta de procesamiento de residuos, negociación de acuerdos de paz entre facciones rivales y empoderamiento de las mujeres y de la juventud a través de la educación y de campañas de información.

Tras el terremoto, Brasil procuró aportar a la integración territorial y económica a través de créditos provistos por su Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) para la inversión pública en infraestructura industrial, energética, de transporte, telecomunicaciones y la construcción de viviendas. Ello se concretó a través de proyectos de magnitud en materia de inversiones con aportes del sector privado, como fueron la construcción de la represa hidroeléctrica “Artibonite 4C” en Plateau Central (Feldmann et al 2011).<sup>15</sup> También empresas privadas brasileñas como Odebrecht y OAS participaron en la recuperación del Aeropuerto de Puerto Príncipe<sup>16</sup> y en la construcción de la carretera Camp Perrin-Jérémie en el sur, respectivamente.<sup>17</sup>

## VENEZUELA

La constante crítica de Venezuela a la presencia militar de Estados Unidos y de la MIN-USTAH en Haití no fue un impedimento para el desarrollo de su cooperación. Tanto los gobiernos de René Preval como de Michel Martelly se pronunciaron favorablemente a la presencia de la cooperación venezolana y abogaron por la profundización del vínculo.

La articulación del esquema de asociación estratégica entre Venezuela y Haití se inició en 2006 y se formalizó en 2007 con el ingreso de Haití a PetroCaribe. A partir de este

---

14/ SSC-TaskTeam. Estudio de caso “Honra e Respeito por Bel Air” Consultado 8/10/2015. Disponible en [http://southsouth.org/uploads/Viva\\_Rio\\_Brasil-Haiti\\_-\\_Honra\\_e\\_Respeito\\_por\\_Bel\\_Air.pdf](http://southsouth.org/uploads/Viva_Rio_Brasil-Haiti_-_Honra_e_Respeito_por_Bel_Air.pdf)

15/ Para la represa hidroeléctrica se realizó un estudio de prefactibilidad contratado por el BID. Actualmente, se estima que capitales chinos harían la inversión para su construcción. Se estima que tendrá un costo de 190 millones de dólares

16/ Vid. Odebrecht (2010). Odebrecht y American Airlines apoyan la reconstrucción de Haití. Consultado el 08/10/2015. Disponible en <http://odebrecht.com/es/odebrecht-y-american-airlines-apoyan-la-reconstruccion-de-haiti>

17/ La carretera fue realizada con un costo de USD 132 millones, financiados por Canadá y el BID Vid. Nouvelliste. La route Cayes-Jérémie et Nous :(Enquête sur un parcours du combattant). Consultado 8/10/2015 Disponible en <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/131938/La-route-Cayes-Jeremie-et-Nous-Enquete-sur-un-parcours-du-combattant>

mecanismo, Venezuela comenzó a enviar 6.500 barriles de petróleo diarios y a financiar el 25 por ciento de la factura restante, y se constituyó un fondo especial de 20 millones de dólares que incluyó la promoción de actividades de cooperación técnica y humanitaria (Ojeda Medina 2013). Entre los proyectos resultantes de la etapa 2007-2009 se destaca la implantación de un programa agroalimentario de emergencia, la construcción del mercado público de la ville de l'Arcahaie, la construcción de tres emplazamientos de suministro eléctrico, un programa de fortalecimiento de la Université d'Etat d'Haiti (UEH), y un plan para la reestructuración del sistema de pasaportes. En materia de infraestructura, se construyeron puentes, vías de navegación marítima y carreteras, se realizaron drenajes, y se asistió a la renovación urbana de varias ciudades haitianas (IPPDH 2014).

El Convenio Tripartito ALBA-Haití “Bolívar–Petión–Martí”, suscrito en el mes de abril de 2007 entre Venezuela, Cuba y Haití, sentó las bases para el desarrollo de un proyecto conjunto denominado “Fortalecimiento del Programa de Salud en Haití”, que consistió en el despliegue de la Misión Barrio Adentro y la construcción de 10 Centros de Diagnóstico Integral (CDI) con abordaje de atención primaria. Además, también con el apoyo de las Brigadas Médicas cubanas, se impulsaron las Misiones Milagro (oftalmológica), acciones de colaboración médica para devolver la vista a enfermos sin recursos (SELA 2013). Entretanto, en el ámbito de la educación, se puso en marcha la Misión Robinson para la implementación del Plan de Alfabetización “Yo Sí Puedo” con el apoyo de maestros cubanos (Martínez Reinoso 2008).

En la etapa post-terremoto, la cooperación venezolana inició 125 nuevos proyectos, destinando el 73,6% (92 proyectos) de ellos al área de infraestructura (Gráficos 4 y 5). La puesta en marcha del Fondo PetroCaribe representó también un importante apoyo presupuestario al gobierno haitiano, que alcanzó a cubrir con ese ingreso el 94 por ciento del presupuesto nacional de gastos de inversión.<sup>18</sup> Ello, además, permitió las obras de reconstrucción más destacadas como la remodelación de cuatro aeropuertos, la construcción de cuatro ministerios y otros edificios públicos, la rehabilitación de un cine y un teatro, la construcción de 1500 viviendas en Morne à Cabri, la pavimentación de más de 300 km de carreteras, la rehabilitación de puentes y rutas, la renovación urbana en varias comunidades, la electrificación, el acceso al agua y el saneamiento, así como también la construcción de hospitales y estadios deportivos.

---

18/ Vid. Ortega, R. (2013). Haití considera a Petrocaribe como un programa “excesivamente positivo” <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:10931-haiti-considera-a-petrocaribe-como-un-programa-excesivamente-positivo>

A la labor en infraestructura se añadieron otros 33 proyectos en las áreas de desarrollo agrícola y alimentario, salud, educación y deportes. En materia de desarrollo alimentario, productivo y social, Venezuela financió actividades del programa de alimentación haitiano *Aba Grangou*, brindando acceso a comidas saludables para viviendas pobres; y, a través de la Grannacional ALBA Alimentos, contribuyó a la construcción de silos de almacenamiento y al desarrollo de huertas comunitarias y aportó a la intensificación de la producción de arroz en el Valle de Artibonite. Además, se puso en marcha una asistencia técnica integral a los sectores y movimientos campesinos con el apoyo del Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil para encaminar la reconstrucción del sector productivo y se construyeron los mercados públicos de Fontamara, Ville de Jamel y Puerto Príncipe. En políticas sociales, se financiaron los programas *EdePep* (ayuda al pueblo), a partir del cuál se beneficiaron más de un millón de personas con kits de alimentos, comidas calientes y otros apoyos económicos, y el programa *Ti ManmanCherie*, destinado a familias en extrema pobreza con hijos en escolaridad.<sup>19</sup>

## CUBA

Más allá de la colaboración en el marco del ALBA y en asociación con Venezuela, la cooperación cubana cuenta con una trayectoria propia en Haití. La presencia cubana en el país caribeño comienza a partir de 1998 a través de una colaboración significativa en materia de salud, con los aportes de las misiones de atención médica de carácter gratuito y el entrenamiento a médicos haitianos en la Escuela Latinoamericana de Medicina de La Habana.<sup>20</sup> Se estima que, desde esa fecha, 6094 médicos cubanos trabajaron en Haití, atendiendo más de 14.6 millones de consultas, 207.000 cirugías, 45.000 restauraciones de visión, 103.000 nacimientos y alfabetizando a 165.000 haitianos. Tras el terremoto, la presencia de profesionales cubanos en terreno haitiano alcanzó la cifra de 1500. Además, la Brigada Médica cubana prestó servicios en 23 Hospitales Comunitarios de Referencia reconstruidos (Kirk y Kirk 2010).

La cooperación cubana en Haití se valió también de la articulación con otros donantes. Cuba colaboró con Venezuela, Argentina y la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití en

---

19/ Vid. Belt, R. Haití dijo que PetroCaribe ayuda a luchar contra la pobreza extrema, para construir carreteras y viviendas sociales. 6/9/2013 [http://hcnr.ht/es/2013\\_09/Aid\\_and\\_Development/168/Hait%C3%AD-dijo-que-PetroCaribe-ayuda-a-luchar-contra-la-pobreza-extrema-para-construir-carreteras-y-viviendas-sociales.htm](http://hcnr.ht/es/2013_09/Aid_and_Development/168/Hait%C3%AD-dijo-que-PetroCaribe-ayuda-a-luchar-contra-la-pobreza-extrema-para-construir-carreteras-y-viviendas-sociales.htm)

20/ Hacia 2010, Cuba había entrenado a 550 médicos haitianos y luego del terremoto a 567 (Kirk y Kirk 2010)

la reconstrucción del Centro de Salud de Mermelade y de los Hospitales Comunitarios de Referencia de Enery y Corail. Con Brasil, como ya se mencionó, se puso en marcha un programa de fortalecimiento del sistema de salud. Además, se realizaron convenios con Australia, la ONG Agro Acción Alemana y también con organismos internacionales,<sup>21</sup> los cuales aportaron al fortalecimiento del sistema de salud y a la sostenibilidad financiera en el enfrentamiento a la epidemia del cólera (Torres Hernández y Ramos Gonzalez 2013).

## ARGENTINA

Desde el año 2005, Haití devino un objetivo estratégico para el posicionamiento de Argentina en materia de cooperación internacional. En términos de volumen financiero, Haití no fue superado por ninguno otro destino. Si a ello se suman los aportes realizados para el funcionamiento de la Secretaría Técnica de UNASUR en la etapa post-terremoto, la cooperación con Haití correspondió al mayor compromiso histórico del país en un proceso de reconstrucción estatal (Levi 2011).

Entre 2005 y 2006, la agenda de cooperación argentina se estableció sobre la implementación de tres proyectos bien focalizados, de pequeña escala y de corto plazo, con el apoyo de treinta expertos argentinos: a) un componente del Programa de Promoción de la Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en la zona de influencia del batallón argentino en Gonaïves, b) un relevamiento para la identificación de productos de exportación haitianos hacia Argentina y terceros mercados y c) un programa de deportes y juventud.

Los primeros resultados alcanzados por el Pro Huerta en Gonaïves<sup>22</sup> permitieron acceder a diversas formas de financiamiento y asociaciones triangulares, tanto con donantes

---

21/ Los Organismos Internacionales involucrados en estas acciones son el PROMESS (en materia de distribución de medicamentos esenciales), Instituciones del Sistema de las Naciones Unidas: OPS/OMS, PNUD, Fondo para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Internacional de Migraciones. Se estiman sus aportes a la colaboración cubana en un valor de U\$S 1.271.437 (Torres Hernandez y Ramos Gonzalez 2013).

22/ El primer componente haitiano del ProHuerta se puso en marcha a partir de un convenio con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que rigió desde septiembre de 2005 a marzo de 2006. En su primer año de ejecución, el proyecto benefició a casi 4.200 haitianos; y tres años después, en 2008, logró proveer de alimentos frescos de calidad a cerca de 31.418 personas. Dicho impacto adquirió una dimensión todavía mayor si se toma en cuenta el bajo coste relativo del proyecto: unos 40 dólares por familia y año.

bilaterales, como la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la ONG estadounidense National Democratic Institute (NDI), así como con organismos multilaterales, como el IICA y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).<sup>23</sup> Finalmente, y no menos importante, fueron los acuerdos alcanzados con el gobierno de Canadá (vigentes desde septiembre de 2008 hasta septiembre de 2013) y con la UNASUR para cubrir la etapa restante hasta finales de 2015.

La cooperación argentina tuvo también que lidiar con los vaivenes provocados por la intermitencia de los interlocutores y la ausencia de un anclaje institucional consolidado para el Pro Huerta dentro de la estructura burocrática haitiana. Para contrapesar ello, el INTA promovió la capacitación de técnicos haitianos como coordinadores nacionales del programa y estimuló su posicionamiento como futuros funcionarios dentro del Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR) (Boisvert, Lorday Racine 2011).

En esta etapa previa, Argentina inició una Cooperación Técnica en Planificación, Economía y Finanzas, que se subdividió en tres proyectos. El primero apuntaba a un mejoramiento de las herramientas estadísticas de la Dirección de Estudios Económicos (DEE) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El segundo se proponía fortalecer el Sistema de Planificación y de Programación de Inversiones Públicas con la creación de un banco de proyectos de inversión y de cooperación internacional (SYSGEP - *Système de Gestion de Projets*). Finalmente, el tercer proyecto proveyó de herramientas para la cuantificación del gasto público asociado a la niñez, elaborando un banco de datos sobre recursos públicos invertidos para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (Kern, Rodríguez Patrinos y Weisstaub 2011).

---

23/ En 2006, con el apoyo del NDI se desarrolló un componente de Pro Huerta en el marco de los Comités de Iniciativa y escuelas "Democracia para Todos" en la zona de Cul de Sac. Ese mismo año, se acordó la incorporación de otro componente en Belle Anse (Departamento Sudeste) en el marco del proyecto español Araucaria XXI, contando con un aporte de la AECID de 250.000 dólares. Al año siguiente, tras un acuerdo con el FIDA, se añadió un tercer componente en el marco del Proyecto de Intensificación de Cultivos de Alimentos del Ministerio de Agricultura de Haití. Finalmente, a esos acuerdos le siguió un cuarto a partir del apoyo de la ABC para desarrollar un componente en el proyecto Cisternas rurales que Brasil realizaba en la zona semiárida de (FOAR 2010).

Tras el terremoto, la cooperación argentina tomó un mayor impulso, articulando sus acciones con la Secretaría Técnica de UNASUR con sede en Puerto Príncipe.<sup>24</sup> Además, se aprobó un Acuerdo Cuatripartito con Venezuela, Cuba y Haití para el fortalecimiento de los sectores agropecuario y de la salud, a partir del cuál UNASUR recibió el apoyo para desarrollar una serie proyectos en las áreas de infraestructura, salud, derechos humanos y desarrollo agrícola y alimentario.

Más recientemente, la cooperación argentina ha procurado generar mayores capacidades en los haitianos para alcanzar la autosustentabilidad de los proyectos. En consonancia con ello, se continuó la capacitación mediante un acuerdo con la agencia japonesa JICA<sup>25</sup> y se buscó establecer una sinergia con un proyecto sobre Apicultura situado en la frontera con República Dominicana.<sup>26</sup> A su vez, Argentina se comprometió en esta etapa a dar respuesta a los desafíos pendientes de la integración del Pro Huerta a las políticas de protección social del programa haitiano *Aba Grangou* orientado a reducir el hambre y la malnutrición.<sup>27</sup>

## SECRETARÍA TÉCNICA DE UNASUR

La creación de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití (ST/UNASUR) surgió a partir de una propuesta del presidente ecuatoriano Rafael Correa durante su visita a Puerto Príncipe el 29 de enero de 2010 como presidente pro tempore de esta organización regional. En las reuniones de Quito (febrero de 2010) y Los Cardales (mayo de 2010), los

---

24/ Esta articulación entre Argentina y UNASUR será analizada más adelante en la sección dedicada a la UNASUR

25/ Así, en noviembre de 2014, con el apoyo de la agencia japonesa JICA fue posible capacitar a promotores haitianos y de otros países latinoamericanos sobre experiencias de aplicación de tecnologías de producción agroecológica en huertas, granjas, sistemas de captación y distribución de agua.

26/ El proyecto de Apicultura, con un presupuesto de 210.000 dólares, mantiene un doble objetivo: reforzar la cadena de valor del sector apícola haitiano a través del apoyo a las cooperativas de productores, y combatir la pobreza a partir del fomento de dicha actividad. El valor agregado de este proyecto está, no obstante, en la posibilidad de compartir espacios de intercambio con la República Dominicana, que ya se encontraba desarrollando un componente en su territorio.

27/ En la nueva ampliación de Pro Huerta 2014-2015, se trabaja con un presupuesto de US\$ 3,197,956 en la capacitación de 38.000 familias, 130 escuelas y más de 100 organizaciones comunitarias, procurando alcanzar a beneficiar a 225.000 personas.

países de UNASUR se comprometieron con esta idea y acordaron al aporte de un fondo de 300 millones de dólares para el funcionamiento de la Secretaría.<sup>28</sup>

Entre octubre de 2010 y febrero de 2014, la ST/UNASUR funcionó con el rango de una representación multilateral, participando su representante de reuniones de gobierno y diplomáticas, lo cuál contribuyó a instalar y a hacer visible la CSS regional frente a los ojos del gobierno haitiano y de las Naciones Unidas. La labor de esta institución cubrió también un espectro amplio de actividades, como el robustecimiento de los vínculos con intelectuales, el apoyo a expresiones artísticas, del cine y la literatura haitiana, y la sensibilización de la comunidad en materia de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad durante la dictadura duvalierista.

La ST/UNASUR contó con un presupuesto de 16.782.312 dólares –aportados únicamente por el gobierno argentino– para el desarrollo de proyectos de cooperación, que se distribuyó en un 45% (5.604.800 dólares) para el eje de la seguridad alimentaria, (extensión del Pro Huerta a todo el territorio), el 20% para el área de salud (construcción de un hospital conjunto con Cuba y Venezuela) y el 35% restante para actividades de reconstrucción y refuerzo institucional para la ayuda a las víctimas del terremoto. En la práctica, el fondo actuó como un espacio de gestión compartida entre el Representante con la Embajada y la Cancillería de Argentina.<sup>29</sup>

La firma de una acuerdo de cooperación con Argentina, Venezuela y Cuba posibilitó la construcción de un Hospital en Corail–inaugurado en junio de 2013–, un Centro de Salud de atención primaria –ambos a cargo de las Brigada Médica Cubana en Haití– y tres Centros de Salud comunitaria, donde se atendieron a más 20.000 familias. Además, se fortalecieron las redes y sistemas comunitarios con 450 agentes de salud locales, a través de la labor de la ONG argentina Médicos del Mundo, que trabajó junto a la Organiza-

---

28/ En principio, el Fondo sería de 100 millones de dólares, con aportes de los países, y se solicitaría luego al BID un crédito de largo plazo de 200 millones de dólares, garantizado y asumido por los países de la UNASUR. Brasil había comprometido 172 millones y Venezuela 37 millones de dólares. En tanto que la Argentina había dado su compromiso de desembolso de 18 millones de dólares.

29/ La Secretaría Técnica de UNASUR funcionó en Puerto Príncipe y estuvo integrada por delegados de Ecuador, Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. Bajo la presidencia pro tempore de Ecuador se ha designado como Secretario General de la UNASUR al ex presidente argentino Néstor Kirchner y un reconocido experto en derechos humanos argentino, Rodolfo Mattarollo estuvo al mando de la Secretaría Técnica hasta diciembre de 2013.

ción Panamericana de la Salud y a la Organización Mundial de la Salud en la erradicación del cólera y en la promoción de salud sexual y reproductiva en el Centro de la Mujer Rural ubicado en la frontera Haití-Dominicana (UNASUR 2012).

En materia de desarrollo alimentario, la ST/UNASUR entregó una contribución de un millón de dólares al Programa Mundial de Alimentos, en apoyo al Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS), priorizando su aplicación en las zonas más vulnerables y promoviendo la compra de alimentos locales. Además, contribuyó a la labor de BRAENGCOY (Compañía de Ingenieros de Brasil), a través de la instalación de una planta potabilizadora en una institución educativa comandada por un grupo de monjas brasileñas; y al trabajo de la ONG chilena TECHO, apoyando la construcción de 800 viviendas transitorias en la zona de Canaán.

Concluido su mandato en 2014, la ST/UNASUR cedió temporariamente al PNUD los fondos necesarios para la ejecución de los proyectos argentinos “Ampliación de Pro Huerta Haití con UNASUR” y “Refuerzo de la Apicultura en Haití” hasta el 31 de diciembre de 2015.

## MÉXICO

México ha sido históricamente renuente a la participación en operaciones de paz y sólo tardíamente –en 2015– aceptó cambiar esta política y prestar una pequeña contribución a la MINUSTAH.<sup>30</sup> Por esas razones, la presencia mexicana en Haití tuvo lugar fuera del ámbito de la misión de paz.

Entre 2005 y 2007, México puso en marcha su enfoque de triangulación con donantes del CAD/OCDE –Francia y España– en los sectores de salud, seguridad y agua y saneamiento. A partir del trabajo con Francia, se reconstruyó y equipó el área de consulta externa del Hospital de Port-de-Paix y se formaron a fiscales y policías en investigación criminal y medicina forense. Por su parte, con España se encararon acciones para la rehabilitación de la infraestructura hidráulica básica en el Departamento del Sureste y se llevó a cabo un proyecto de cooperación en materia de agua y saneamiento (SEGIB 2009).

---

30/ Vid. México envía los primeros militares para operaciones de paz. Consultado 5/11/2015. <http://www.informador.com.mx/mexico/2015/581229/6/mexico-envia-los-primeros-militares-para-operaciones-de-paz.htm>

A partir del año 2007, la cooperación mexicana tomó mayor impulso, cuando se realizó la primera reunión de la Comisión Mixta Intergubernamental México-Haití, en la que se acordaron 12 proyectos integrales, 22 asesorías y 19 pasantías en los sectores de agricultura y ganadería, agua y saneamiento, energía, educación técnica, gestión fronteriza, salud y seguridad pública. En esta etapa, se destacaron tres proyectos: (i) el proyecto de educación técnica para estudiantes haitianos, (ii) la cooperación técnica en materia de conservación y ahorro de energía, y (iii) una asistencia técnica en desarrollo fronterizo y líneas divisorias.<sup>31</sup>

Luego del terremoto, la cooperación mexicana entró en una nueva fase. A partir de la adopción de un mayor compromiso financiero (8 millones de dólares en la Conferencia de Nueva York), la cooperación mexicana cambió el perfil sectorial de sus acciones, seleccionando como áreas prioritarias la salud, la educación, el desarrollo social y la agricultura (Granhillhome Morfín 2012), e incorporó como una nueva práctica –de hecho inédita en este ámbito de la política exterior del país– la articulación de una alianza público-privada (Balbis Perez 2013).

La colaboración público-privada se constituyó en 2010 bajo la denominación Alianza México por Haití y contó con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y siete actores privados relacionados con grandes empresas.<sup>32</sup> Ello significó un aporte de 2 millones de dólares por parte del gobierno mexicano y de 2.5 millones por parte de los actores privados, que fueron orientados hacia obras de infraestructura. En el marco de esta iniciativa, se construyeron una escuela de oficios en la localidad de Tabarre, un orfanato en PetitBoucan, un centro de desarrollo integral en Tabarre y una clínica de apoyo médico a la población de Fond des Blancs. Además, se apoyaron otros proyectos como la conformación de un complejo de tres clínicas semi portátiles, la construcción de 15 mercados públicos y la implementación de un programa de fortalecimiento al Ministerio de Economía haitiano en materia de promoción de inversiones extranjeras (Granhillhome Morfín 2012). Finalmente, en materia de agricultura, se impulsó el proyecto “de campesino a campesino” junto al Centro Lindavista (Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, A.C.) –una ONG con larga trayectoria en México–, con el objetivo de compartir experiencias exitosas de producción y comercialización entre organizaciones de campesinos productores (Perez Balbis 2013).

---

31/ Vid. Romero Jimenez, M. (2010). Experiencia de México en materia de Cooperación con Haití. Consultado 5/11/2015. <http://www.oecd.org/dac/43878512.pdf>

32/ Las fundaciones relacionadas con grandes empresas que participaron de la iniciativa fueron: Fomento Social Banamex, Fundación Bancomer, Fundación Cuervo, Fundación Chrysler, Fundación Televisa, Fundación Azteca y Unidos por ellos (Perez Balbis 2013).

Además de los proyectos iniciales desarrollados con España y Francia en la etapa previa al terremoto, se experimentaron nuevas asociaciones triangulares. Con España, se incrementaron los esfuerzos durante la emergencia a través del financiamiento de una cocina de campaña en Carrefour; con Japón, se realizó una capacitación en políticas de construcción antisísmicas, normas y protocolos y un proyecto de promoción del turismo rural; con el PNUD, se trabajó en el fortalecimiento del sistema electoral haitiano; y con el IICA, se realizaron prácticas en agricultura de invernadero o protegida. Añádase que la conformación del Fondo Chile-México de cooperación permitió poner en marcha en 2013 un programa de escuelas modulares y un proyecto de fortalecimiento del Ministerio de Economía en comercio exterior.

## CHILE

Desde 2006, el sector de educación infantil se convirtió en el pilar de la cooperación chilena. Con el apoyo financiero del BID y del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA), se llevó a cabo la construcción de un Centro para la Pequeña Infancia en la comunidad de Aquint para la atención de 184 niños de entre 2 y 5 años de edad;<sup>33</sup> y se desarrolló un programa de preescolaridad (“Educación para Jardines de Infantes”) por parte de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), adaptando la experiencia chilena de formación infantil en educación, salud y nutrición (Baranyi et. al 2015; Lazo Vergara 2010).

En el sector de desarrollo agrícola y producción de alimentos, Chile implementó dos proyectos. Desde 2006, se llevaron a cabo un componente de producción agrícola familiar campesina en las zonas de Limonade, en el norte de Haití, en colaboración con la ONG haitiana VETERIMED, y un proyecto de desarrollo rural en Kenscoff, que consistió en capacitar a 3000 familias en la autoproducción de huertas (Lazo Vergara 2010). Además, a partir de 2007, en base a la cooperación triangular con España en el marco del programa Araucaria XXI, se trabajó en la formación integral de guardas de vigilancia ambiental (SEGIB 2009).

El terremoto de Haití coincidió con un sismo de magnitud en Chile. Sin embargo, ello no afectó a la continuidad de la cooperación chilena. En materia de infraestructura, se concretó una alianza con el sector privado a través de la empresa chilena Komatsu Cummings

---

33/ Para más información sobre la cooperación de Chile en educación ver <http://www.agci.cl/index.php/noticias/906-chile-fortalecera-la-educacion-temprana-en-haiti>

para la reconstrucción de la Escuela República de Chile en un trabajo conjunto con la ONG América Solidaria. En el marco del Fondo Chile-México para la cooperación triangular, se construyó una escuela modular en la comunidad de Pablocal. Además, en el ámbito bilateral, se realizó un asesoramiento al gobierno haitiano en materia de política habitacional y se llevo a cabo un curso de entrenamiento para diplomáticos impartido por la Academia Diplomática de Chile (Baranyi et. al 2015).

En esta etapa, Chile desplegó seis proyectos de cooperación triangular cubriendo las áreas de desarrollo agrícola y alimentario, fortalecimiento institucional, empleo juvenil, educación, comercio exterior e inversiones. Con la FAO, se puso en marcha un programa Agricultura en apoyo al fortalecimiento CAHFSA (Agencia de Inocuidad Alimentaria del CARICOM); con el BID, un proyecto de promoción del sector privado vía la promoción de las inversiones; con Noruega, un programa de gobernabilidad; y con Alemania el programa de Promoción de la Empleabilidad Juvenil “Imaginar un futuro juntos”;<sup>34</sup> y en alianza con la ONG América Solidaria, un programa de desarrollo del voluntariado. Entretanto, la conformación del Fondo Chile-México –con un capital inicial de 2 millones de dólares en 2008– permitió desarrollar, además de la construcción de la escuela modular, un programa de fortalecimiento del Ministerio de Economía en comercio exterior.<sup>35</sup>

## ECUADOR

La cooperación ecuatoriana en Haití tomó impulso a partir del terremoto. Desde 2010, Ecuador envió cuatro misiones de cooperación a Haití, integradas por oficiales, voluntarios y trabajadores públicos de las Fuerzas Armadas, poniendo, a cargo del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, la planificación y ejecución de obras de recuperación y reconstrucción en los sectores vial, agrícola, educativo, sanitario y de apoyo al desarrollo comunitario. Esta unidad trabajó en la zona haitiana de Artibonite, donde reconstruyó puentes y carreteras y capacitó al personal haitiano en la operación de la maquinaria donada por Ecuador.<sup>36</sup>

---

34/ El propósito de este programa es desarrollar las capacidades de jóvenes haitianos de zonas marginales, urbanas y rurales, para desarrollar microemprendimientos y empleo en sectores como la reforestación, el reciclaje de basuras y la transformación de productos agrícolas. El proyecto constituye la primera iniciativa de cooperación triangular de Chile y Alemania en Haití y es ejecutado con apoyo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y Fundación Integra.

35/ Para más información sobre el Fondo Chile-México véase [http://www.agci.gob.cl/fondo\\_chile\\_mexico/docs\\_fondo\\_chi\\_mex/presentacion\\_chile\\_mexico\\_sept\\_2012.pdf](http://www.agci.gob.cl/fondo_chile_mexico/docs_fondo_chi_mex/presentacion_chile_mexico_sept_2012.pdf)

36/ Vid. Ecuador y Haití reforzarán cooperación. Consultado 12/6/2015 <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/09/nota/4207116/ecuador-haiti-reforzaran-cooperacion-visita-martelly-quito>

El trabajo realizado en materia de infraestructura por el Cuerpo de Ingenieros posibilitó la recuperación 47.80 km de canales de riego, al construcción de dos puentes, el asfalto de 80 kilómetros de vías, 341 accesos para viviendas y escuelas construidos; varios cursos de topografía, suelda y de operación de equipo pesado, la construcción de un jardín de infantes, la reeducación de dos escuelas y la recuperación de tres centros de salud. Además, se realizó una capacitación a 40 aspirantes a soldado haitianos en las escuelas de formación militar del Ecuador.<sup>37</sup>

Más recientemente, el programa Bilateral de Cooperación Técnica Haití-Ecuador 2015-2017, articulado a través de la SETECI –Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, implementó siete proyectos de cooperación solicitados por instituciones haitianas. En materia económica, se apoyó a los programas de explotación económica de los recursos minerales, el fortalecimiento al sistema de identificación de la población en situación de pobreza y se promovió la articulación con la Dirección de Asuntos Económicos y de Cooperación. En materia de planificación, se brindó apoyo al plan nacional de respuesta de desastres naturales, al sistema nacional de relevamiento de datos y al sistema nacional descentralizado de planificación. Además, se brindó asesoramiento a la Dirección de la Documentación y de los Archivos de la Cancillería Haitiana.

## COLOMBIA

Hasta 2008, la presencia colombiana en Haití estuvo ceñida a la contribución de efectivos policiales. En ese año, Colombia puso en marcha dos proyectos de cooperación triangular con España. El primero abordó la cooperación en medio ambiente a través del programa Araucaria, centrándose en la “conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables”.<sup>38</sup> El segundo, en tanto, consistió en una asistencia técnica para el programa de ordenación territorial (SEGIB 2009).

Luego del terremoto, la cooperación colombiana lanzó el Programa de Mejora de la Caficultura en Haití con apoyo del BID, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la empresa NESTLÉ. Éste se trató de un proyecto innovador ya que involucró a un organismo multilateral (BID), un país donante tradicional (Francia), al sector privado (Nestlé), al sector

---

37/ Vid. Ecuador entregará obras de construcción en Haití. Consultado 1/11/2015 <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-entregara-obras-de-construccion-en-haiti/>

38/ Vid. Cooperación española en Haití. Consultado 1/11/2015. [http://www.aecid.es/galerias/noticias/descargas/DOSSIER\\_AECID\\_EN\\_HAITI\\_09.pdf](http://www.aecid.es/galerias/noticias/descargas/DOSSIER_AECID_EN_HAITI_09.pdf)

productor de Colombia (Federación Nacional de Cafeteros de Colombia) y a la sociedad civil (las ONG francesa Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras). El proyecto apuntó a mejorar la producción y la calidad del café, así como a fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones de caficultores haitianos para reducir sus costos de cosecha, procesamiento, transporte y exportación.<sup>39</sup> Además, desde 2011, se llevó a cabo el proyecto de fortalecimiento del Instituto Nacional de Formación Profesional de Haití (INFP), que proveyó de capacitación profesional a sectores productivos y de la construcción.<sup>40</sup>

Otro de los ejes de trabajo de Colombia relacionado a sus capacidades fue su contribución en materia de seguridad. Ello se concretó, en 2013, a raíz de una capacitación a mujeres policías haitianas, que se orientó a temáticas de infancia y adolescencia, vigilancia comunitaria y educación para la resistencia y abuso de las drogas.<sup>41</sup>

## CONCLUSIONES

El telón de fondo del análisis realizado en este texto es la interacción de fuerzas opuestas de unidad y dispersión que atraviesan a la CSS de América Latina y que han generado numerosos debates sobre la capacidad de los países de la región para sustentar proyectos conjuntos eficaces y perdurables.

Quienes inclinan su mirada hacia las fuerzas de la dispersión, se preguntan si el concepto de una CSS regional tiene algún sentido para referirse a Cooperaciones Sur-Sur que serían crecientemente diversas y que estarían, en algunos casos, cada vez más distantes. Basta tomar el ejemplo de las cooperaciones de Venezuela, especializada en los temas energéticos y de infraestructura y no proclive a triangular con países del CAD/OCDE, en comparación a las cooperaciones de México y Chile, que articulan entre sí y con donantes del Norte, proyectos en temas de economía y comercio exterior intencionados hacia la apertura económica. Al mismo tiempo, Brasil, el único país de la región con aspiraciones

---

39/ BID (2012). AFD de Francia, FOMIN del BID financian proyecto para aumentar producción de café en Haití. Consultado 1/11/2015. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-01-10/apoyo-a-pequenos-productores-de-cafe-en-haiti,9804.html>

40/ Vid. INFP de Haití instala la primera Mesa Sectorial de Construcción. Consultado 3/11/2015. <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=2354>

41/ Vid. Colombia brinda capacitación a Haití en temas de Mujer y Seguridad. Consultado 1/11/2015. <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2013-11-12/7792>

globales, utiliza a Haití como plataforma para articular con organismos multilaterales y posicionarse como un interlocutor intermedio entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Además, es también síntoma de fragmentación la superposición de iniciativas en los mismos ámbitos temáticos y la escasa o ausente coordinación entre los países de la región vía la conformación de proyectos conjuntos.

A pesar de estas diferencias, quienes inclinan la mirada hacia las fuerzas de la unidad suelen prestar atención a las numerosas iniciativas puestas en marcha en distintos temas por los países latinoamericanos. Es preciso reconocer los esfuerzos de Cuba por triangular mediante el mecanismo Sur-Sur-Sur en distintos proyectos de salud y educación con Venezuela, Brasil y Argentina; el intento de Brasil por hallar una agenda de trabajo común con Cuba en temas de salud y con Argentina en la construcción de cisternas, así como el aporte del fondo Chile-México para coordinar acciones en las áreas económica y de educación en Haití. Todos ellos han sido intentos por plasmar en el terreno visiones políticas sobre el desarrollo que, más allá de los matices, comparten como piso mínimo la idea de construcción de capacidades en el estado y la sociedad.

No menos importante, cabe señalar que América Latina ha quebrado en Haití su marca histórica en materia de CSS: más allá de que el 75% de los proyectos fueron de fuente bilateral, la escala alcanzada de 363 proyectos en diez años sitúa a la región frente a nuevos desafíos estratégicos que requieren formas alternativas de acción colectiva.

El análisis de los trazos de la CSS regional en Haití permite verificar la idea de que América Latina exhibe una gran heterogeneidad. Sin embargo, ante ello cabe preguntarse: ¿cuáles son las posibilidades de acordar, pese a los disensos, marcos de acción común? ¿Existen, más allá de los matices, acuerdos mínimos sobre cómo y en qué sectores necesita fortalecerse a un país socio? ¿De qué manera podrían evaluarse los resultados de la CSS, la recepción y el compromiso de las poblaciones locales y el gobierno del país socio con el desarrollo? ¿Qué aportes conceptuales puede hacer la CSS a las discusiones sobre el desarrollo? Sin pretender dar una respuesta, estas preguntas sugieren líneas de investigación que podrían ser profundizadas en futuros trabajos.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Ayllón, B. (2013). La cooperación Sur-Sur y triangular en América latina: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional. Quito: IAEN.

Balbis Pérez, J. (2013). Las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones incluyentes para la Cooperación Sur-Sur en América Latina. *Revista Integración y Comercio*, 36(17), 59-73.

Baranyi, S., Feldmann, A. E., & Bernier, L. (2015). Solidarity forever? ABC, ALBA and South-South Cooperation in Haiti. *Third World Quarterly*, 36(1), 162-178.

Boisvert, R., Lorda, M. A., & Racine, G. (2011), Évaluation mi-parcours du projet- Projet de coopération trilatérale d'autoproduction d'aliments frais Pro-Huerta Haïti: Rapport final d'évaluation[project mid-term evaluation].

Di Ciommo, M.(2014). Development cooperation for the future. Report. DevIni. En <http://devinit.org/wp-content/uploads/2014/04/Development-cooperation-for-the-future1.pdf>

Dominguez, R. D. (2010). Celebrities y cooperación al desarrollo: manejar con cuidado (ARI). Madrid: Real Instituto Elcano.

Fatton, R. (2011). Haiti in the aftermath of the earthquake: The politics of catastrophe. *Journal of Black Studies*

Feldmann, A. E., Lengyel, M., Malacalza, B., y Ramalho, A. (2011). Lost in Translation: ABC Cooperation and Reconstruction in Haiti. *Journal of Peacebuilding&Development*, 6(3).

FOAR, (2010), "Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina". Disponible en <<http://www.mrecic.gov.ar/portal/secin/dgcin/docs/foar-revista-10.pdf>>.

FRH (2014). Informe Anual. Disponible en <http://www.haitireconstructionfund.org/node/175>

Granguillhome M., R. (2012). La cooperación mexicana en Haití: entre la solidaridad y la innovación, en: *Foreign Policy (Edición Mexicana)*, N° 03. Abril-Mayo. pp. 24-26.

Herbst, N. (2013). La comunidad internacional y Haití: una historia de desamor. El rol de la cooperación internacional, 1990-2010. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= IberoamericanJournal of DevelopmentStudies*, 2(1), 24-45.

Hirst, M. T., & Llenderozas, E. (2008). La dimensión política de la presencia en Haití: los desafíos para el ABC+ U. Position Paper, [www. haitiargentina. org](http://www.haitiargentina.org).

Kern, A., Rodríguez Patrinos, P. y Weisstaub, L. (2011). "Fortaleciendo capacidades estatales: Experiencia de cuantificación del gasto público dirigido a la niñez en Haití. Estudio de caso", Task Team on South South Cooperation.<<http://www.southsouthcases.info/pdf/lac02.pdf>>

Kirk, E. J., y Kirk, J. M. (2010). Cuban medical cooperation in Haiti: one of the world's best-kept secrets. *Cuban studies*, 41(1)

Klarreich, K. y Polman, L. (2012). The NGO Republic of Haiti. *TheNation*, 19 de noviembre. Consultado 1/10/2015. En <https://www.thenation.com/article/ngo-republic-haiti/>

Lazo Vergara, M. (2010). Chile y Haití: cooperación desarrollada por la AGCI. Feldmann y JE Montes (2010). La Experiencia Chilena en Haití: Reflexiones Sobre el Rol de Chile en Materia de Cooperación Emergente. Santiago: IDRC-UC.

Lengyel, M., y Malacalza, B. (2013). Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano. Avance de Investigación. Madrid: Fundación Carolina.

Levi, J. (2011). "La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 27, pp. 17-42.

Martínez Reinoso, M. (2008). Las relaciones entre Cuba y Haití: un modelo ejemplar de cooperación Sur-Sur. *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, 8(23). IPPDH 2014

Milani, C. et. al, (2015). Atlas de política exterior brasileña. Buenos Aires: CLACSO.

Ojeda Medina, T.(2013). La Cooperación Sur-Sur de Venezuela en el siglo XXI. En Ayllón, B. y Ojeda, T. *La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina*. Madrid: Catarata.

Oliveira Reis, V. (2010). Insegurança Alimentar e Degradação Ambiental: desafios e oportunidades da Embrapa no Haiti. *Revista Habitus*, 8(2).

Ramachandran, V.yWalz, J. (2012). Haiti: Where has allthemoneygone.CGD P.Paper 4.

SEGIB (2009). La Cooperación de los Países Iberoamericanos con Haití. En [http://segib.org/programas/files/2010/04/CSS\\_IB\\_Haiti\\_2009.pdf](http://segib.org/programas/files/2010/04/CSS_IB_Haiti_2009.pdf)

SELA (2013). El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional. Caracas: SELA. En <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12970.pdf>

Torres Hernandez, M., y Ramos Gonzalez, N. (2013). Análisis de la cooperación sur-sur en salud en Haití entre enero de 2010 y septiembre de 2012. En <http://www.medigraphic.com/pdfs/revcubsalpubint/spi-2012/spi121g.pdf>

UNASUR (2012). Secretaría Técnica de UNASUR en Haití. Informe de actividad, 10 de marzo de 2012. <[http://www.mercosurabc.com.ar/docs/INFORME\\_UNASUR.pdf](http://www.mercosurabc.com.ar/docs/INFORME_UNASUR.pdf)>.

VallerFilho, W. (2007). O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Thesaurus Editora.





Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaría-Geral  
Ibero-Americana



PROGRAMA IBEROAMERICANO  
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
**COOPERACIÓN  
SUR - SUR**

📍 Calle El Pedregal, Boulevard Cancillería  
Edificio 4, Planta Baja, Ciudad Merliot,  
Antiguo Cuscatlán. El Salvador

🌐 [www.cooperacionsursur.org](http://www.cooperacionsursur.org)

☎ (503) 2237-5669/-5670/ (503) 2231-1225

🐦 [www.twitter.com/PIFCSS](https://twitter.com/PIFCSS)

📘 [www.facebook.com/CooperacionSurSur](https://www.facebook.com/CooperacionSurSur)

📺 [www.youtube.com/user/CooperacionSurSur](https://www.youtube.com/user/CooperacionSurSur)

🌐 [www.linkedin.com/company/cooperacionsursur](https://www.linkedin.com/company/cooperacionsursur)