

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



# LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

BALANCE DE UNA DÉCADA  
(2008-2018)

*Tahina Ojeda Medina y Enara Echart Muñoz*  
[Compiladoras]





**LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**BALANCE DE UNA DÉCADA (2008-2018)**

La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe :  
balance de una década (2008-2018) / Alejandra Kern...  
[et al.] ; compilado por Tahina Ojeda Medina ; Enara  
Echart Muñoz.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires : CLACSO, 2019.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO / Atilio Alberto Boron)

Archivo Digital: descarga  
ISBN 978-987-722-428-3

1. Cooperación Internacional. 2. Relaciones Sur-Sur. I. Kern, Alejandra. II.  
Ojeda Medina, Tahina, comp. III. Echart Muñoz, Enara, comp.  
CDD 301.098

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Cooperación Sur -Sur / Relaciones Internacionales / Estado /  
Globalización / Pensamiento Crítico / Regionalismo / Integración /  
América Latina / África / Asia

Colección Grupos de Trabajo

# LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**BALANCE DE UNA DÉCADA (2008-2018)**

**Tahina Ojeda Medina y Enara Echart Muñoz**  
(Compiladoras)

Tahina Ojeda Medina | Enara Echart Muñoz | Alejandra Kern | Lara Weisstaub | Eduardo Paz Rada | Clayton M. Cunha Filho | Bernardo Alfredo Hernández-Umaña | Guiby Vargas | Carolina Viola | Mónica Páez | Jacqueline Melgar | Bernabé Malacalza | Héctor Moncada | Keily Salgado | Luis Olivera Cárdenas | Michele Dolcetti-Marcolini | Maribel Aponte García | Juan Pablo Prado Lallande | Yuliana Rodríguez Portilla | Damián Paikin | Yaqueline Suleyma Rodas | Giuseppe Lo Brutto | Eduardo Crivelli

Grupo de Trabajo Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo





## CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **Colección Grupos de Trabajo**

**Director de la colección** - Pablo Vommaro

### **CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Pablo Vommaro** - Director de Investigación

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

### **Equipo**

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Cecilia Gofman y Natalia Gianatelli



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

ISBN 978-987-722-428-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



# ÍNDICE

<b>Tahina Ojeda Medina y Enara Echart Muñoz</b> Presentación		9
<b>Tahina Ojeda Medina</b> Introducción. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)		15
<b>Alejandra Kern y Lara Weisstaub</b> Cooperación Sur-Sur de Argentina		41
<b>Eduardo Paz Rada</b> Relaciones internacionales y cooperación Sur-Sur de Bolivia		531
<b>Clayton M. Cunha Filho</b> A cooperação Sul-Sul do Brasil		63
<b>Bernardo Alfredo Hernández-Umaña</b> Cooperación Sur-Sur de Colombia		73
<b>Guiby Vargas</b> La cooperación Sur-Sur de Costa Rica		83
<b>Tahina Ojeda Medina</b> La cooperación Sur-Sur de Cuba: autoafirmación y solidaridad internacional		91
<b>Carolina Viola y Mónica Páez</b> La Cooperación Sur-Sur de Ecuador		103
<b>Jacqueline Melgar</b> La Cooperación Sur-Sur en El Salvador: una modalidad en ascenso en los últimos años		117
<b>Bernabé Malacalza</b> Actores y agendas de la Cooperación Sur-Sur latinoamericana en Haití		129
<b>Héctor Moncada y Keily Salgado</b> Honduras en la Cooperación Sur-Sur latinoamericana		141



<b>Luis Olivera Cárdenas</b> Perú: El complejo proceso de ser dual	153
<b>Michele Dolcetti-Marcolini</b> Táctica y estrategia: sociedades civiles de países cooperantes del Sur	163
<b>Maribel Aponte García</b> La Cooperación Sur-Sur en el ALBA-TCP	173
<b>Juan Pablo Prado Lallande y Yuliana Rodríguez Portilla</b> La Alianza del Pacífico: proceso de integración latinoamericana en construcción	189
<b>Damián Paikin</b> La Cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el MERCOSUR	205
<b>Yaqueline Suleyma Rodas</b> Modelos de desarrollo y Cooperación Sur-Sur en el Sistema de Integración Centroamericana	225
<b>Giuseppe Lo Brutto y Eduardo Crivelli</b> El panorama actual de la integración regional en América Latina	241

# PRESENTACIÓN

Tahina Ojeda Medina y Enara Echart Muñoz\*

Desde sus inicios, en 2013, el Grupo de Trabajo (GT) de Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) analiza cómo las estrategias de Cooperación Sur-Sur (CSS) se integran en las agendas de política exterior de los países latinoamericanos y cómo se relacionan con el debate sobre modelos y políticas de desarrollo que se promueven en los espacios de integración en la región.

A principios del siglo XXI, las prácticas de CSS de la región conocieron un importante impulso, integrándose en las políticas exteriores de los diversos países de forma paralela a la importancia que estos pasan a desempeñar en la agenda política y económica internacional, en los procesos de reforma de la gobernanza global (Banco Mundial, FMI, OMC, G-20 entre otros) y en la reconfiguración de alianzas regionales y coaliciones interregionales (UNASUR, Alianza del Pacífico, Foro IBAS, grupo BRICS, Cumbres África-América del Sur y América del Sur-Países Árabes). La CSS resurge, por tanto, claramente asociada al papel renovado de algunos países en desarrollo en el sistema internacional, principalmente las potencias emergentes, que buscan defender la idea de que los países del Sur pueden, y deben, cooperar

\* Coordinadoras del GT-CLACSO Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo.

entre sí. Para ello, financiaron proyectos y prestaron asistencia técnica en múltiples áreas, con diferencias entre los países en relación al diseño institucional de las políticas de CSS, de comportamiento multilateral, del tamaño de sus respectivas economías, de inserción regional, de modelo productivo y de desarrollo, así como de política doméstica. Una primera aproximación al análisis de estas prácticas de CSS se plasmó en el libro *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, coordinado por María Regina Soares Lima, Carlos R. S. Milani y Enara Echart Muñoz (Soares Lima, et al.: 2016).

El actual contexto latinoamericano es radicalmente diferente a aquel que impulsó la Cooperación Sur-Sur como forma de resituar a los países del Sur en el tablero internacional, y nos invita a reflexionar sobre el futuro de estas prácticas. Para ello, nos parece un paso previo necesario la revisión y el balance de una década de CSS, tanto en el ámbito regional como en las estrategias nacionales, con vistas a conocer los avances, pero también los desafíos a los que se han enfrentado en la tentativa de promover el desarrollo y la integración regional. Esta es la propuesta de la actual publicación, organizada en dos secciones complementarias, que analizan respectivamente la dimensión nacional y la regional de la CSS.

La primera parte se dedica así al estudio de la política de CSS para el desarrollo de 11 países - Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Perú-, presentando el marco normativo que la respalda, la estructura institucional en la que se inserta y un balance de los datos de las actuaciones realizadas y recibidas, de los países socios y otros socios, destacando algunas experiencias relevantes, tratando de ofrecer con ello un balance de los últimos diez años que nos permita vislumbrar las perspectivas de futuro.

En este sentido, Alejandra Kern y Lara Weisstaub explican cómo la Argentina, tras superar el período de crisis de 2001, comenzó a tener un rol político más activo en la CSS en su búsqueda de mayor autonomía en las relaciones internacionales y en sus políticas de desarrollo. En este contexto la Argentina definió claramente su identidad como país del Sur y latinoamericano, convirtiendo a América Latina en su prioridad política y económica, sumándose a un movimiento político que marcaría el reimpulso de la CSS en la región.

Eduardo Paz Rada, por su parte, presenta un análisis histórico y sociológico centrado en el estrecho vínculo que existe entre las políticas de CSS y de desarrollo impulsadas en los últimos años en el Estado Plurinacional de Bolivia. Muestra cómo la evolución de los cambios políticos, sociales e institucionales perfilaron la reinscripción

de Bolivia en las relaciones internacionales y en el sistema de cooperación para el desarrollo. En este contexto, señala las aportaciones del país a la CSS y a la integración regional, de la mano de la propuesta de la diplomacia de los pueblos y la complementariedad de las economías.

Clayton M. Cunha Filho reflexiona sobre la política de CSS de Brasil. El país se centró en el intercambio de prácticas y políticas públicas consideradas exitosas a partir de las demandas de los países socios. La cooperación brasileña poseía un fuerte carácter instrumental de proyección de poder blando que le garantizó centralidad en la política exterior del país, sobre todo a partir de 2003. En su reciente expansión caminó junto a la proyección de empresas brasileñas de construcción civil, minería, energía y el agro-negocio.

Bernardo Hernández-Umaña realiza el balance de la CSS de Colombia. Explica que el país, después de la creación de la APC-Colombia, ha conseguido importantes avances en la ingeniería de sus propios procesos y metodologías. Los sectores construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental resultan clave para que Colombia consiga compartir conocimientos de alto valor. Todo ello en un contexto nacional de construcción de paz donde la CSS resulta una pieza fundamental para la reconstrucción del tejido social y productivo de Colombia.

Guiby Vargas Miranda estudia el perfil de Costa Rica. Destaca que la CSS recibida por el país ha tenido como propósito el fortalecimiento de sus capacidades en los sectores economía, seguridad alimentaria, educación, ciencia y tecnología. Mientras que la CSS que ofrece se especializa en proyectos en medioambiente, salud, género y gobierno. De igual forma, reflexiona sobre el proceso institucional que ha vivido Costa Rica para fortalecer su sistema nacional de cooperación para el desarrollo.

Tahina Ojeda Medina explica por qué, con su política de desarrollo social, Cuba se ha convertido en un actor relevante en la historia de la CSS. Lo hace a través de la presentación de algunas experiencias destacadas de CSS y de los principales datos estadísticos que permiten conocer las características y dimensiones de la cooperación ofrecida y recibida por Cuba.

Carolina Viola y Mónica Páez analizan el caso de Ecuador. Sostienen que la aprobación de la Constitución de 2008 abrió el espacio para la construcción de una política de cooperación articulada a los intereses nacionales y a la política internacional del Ecuador. Con ello el país asumió la tarea de construcción de una política soberana que le permitiera convertir a la CSS en una herramienta eficaz para acompañar la estrategia de desarrollo nacional, la inserción soberana

del país en el sistema mundo y el proceso de integración latinoamericano y caribeño.

Jacqueline Melgar Cardoza desarrolla el caso de El Salvador que, en los últimos años instauró un modelo institucional de CSS que ha contribuido a redefinir la visión y la imagen del país. El Salvador ha registrado considerables avances en la generación de herramientas y procesos técnicos nacionales que han conllevado a un cambio de paradigma rotundo en la gestión y promoción de la CSS. El país se presenta ante el escenario internacional como un actor que ejerce un rol dual, superando la visión de país netamente receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Bernabé Malacalza plasma la experiencia latinoamericana de CSS en Haití. El período 2004 a 2017 estuvo marcado por la presencia de los donantes tradicionales en Haití, pero también por las controversias generadas por la instalación del contingente militar multinacional de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). En su análisis destaca que, en un ambiente de inestabilidad política, emergencia humanitaria tras el terremoto de 2010 y la presencia de la ayuda internacional, la CSS latinoamericana irrumpió con una contribución sin precedentes en la cooperación para el desarrollo.

Héctor Moncada y Keily Salgado dan seguimiento al caso de Honduras. Expresan que La CSS del país tiene como principios el intercambio de conocimiento y experiencias en la resolución exitosa de problemas de desarrollo que se puedan utilizar y adaptar acorde al contexto de cada país. Honduras realizó importantes esfuerzos por institucionalizar su política de CSS y compartir sus aprendizajes con sus socios subregionales y del resto de América Latina y el Caribe.

Luis Olivera Cárdenas lleva a cabo un análisis crítico sobre la evolución y estado actual de la CSS del Perú. Reflexiona sobre el proceso de institucionalización de la política de CSS en el país a través de las actuaciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. De igual forma, presenta algunas experiencias destacadas en la CSS del país y la relación con los socios del desarrollo. Finaliza con un balance de los retos que enfrenta el sistema de cooperación peruana en el futuro.

Todos estos casos muestran la importancia de las prácticas de la CSS para los países de la región, pero también los desafíos que han enfrentado en el proceso de instauración de esta política, que pueden agravarse con el cambio de coyuntura de la región. Además del análisis de estas experiencias nacionales, nos pareció importante incluir una reflexión sobre las visiones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) latinoamericanas en este proceso. El capítulo

de Michelle Dolcetti-Marcolini indica que las OSC organizadas en plataformas y foros regionales e internacionales se enfocaron en conseguir el reconociendo como actores de la cooperación y el desarrollo. En tales espacios, las OSC latinoamericanas alcanzaron destacados logros, pero a la vez lamentaron tener que aceptar papeles ya asignados, denunciaron dinámicas de *transformismo* y sufrieron fracturas y exclusiones que se radican y las remiten a los respectivos niveles domésticos de acción.

La segunda parte del libro está centrada en el análisis de la CSS para el desarrollo en cinco esquemas de integración y regionalización, de diversas tendencias, mostrando, para cada caso el marco normativo y la estructura en los que se inserta la CSS, y destacando experiencias relevantes que permiten hacer un balance de los últimos diez años de las políticas de CSS.

Maribel Aponte García explora en el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), con una revisión del contexto de creación y evolución del esquema. Vinculando factores políticos, sociales y económicos de la región y el ámbito internacional consigue interpretar las implicaciones que para la región tuvieron las políticas de desarrollo y de CSS impulsadas por los Estados miembros del ALBA-TCP. Este esquema de integración, clasificado dentro de los regionalismos post-liberales o contra-hegemónicos, hace de la CSS una de sus señas de identidad, representando algunos de los intercambios más novedosos de la región.

Juan Pablo Prado Lallande y Yuliana Rodríguez Portilla analizan el caso de la Alianza del Pacífico. Este esquema de integración ha sido clasificado dentro de los regionalismos estratégicos, por su carácter pragmático y su tendencia a retomar elementos del regionalismo abierto en el ámbito económico. No obstante, si bien el comercio constituye el punto nodal de la Alianza del Pacífico, incluye también estrategias en el campo de las migraciones, el turismo, el trabajo y la CSS.

Damián Paikín estudia el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Clasificado dentro de los regionalismos abiertos, es un esquema que se ha ido adaptando progresivamente a los cambios ocurridos en la región en los últimos años. Para el autor, el MERCOSUR es un escalón más en la búsqueda de la autonomía y el desarrollo para sus miembros. En sus más de treinta años de vida (contando los primeros encuentros previos entre Argentina y Brasil) dicha búsqueda se ido desplazando radicalmente entre la construcción de un modelo de desarrollo económico sostenido y la predilección por la relación comercial con las grandes potencias.

Yaqueline Suleyma Rodas profundiza en la evolución del modelo de desarrollo promovido por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y cómo la CSS se va convirtiendo en una herramienta para impulsarlo. Analiza las transformaciones institucionales y normativas que, en materia de cooperación, se evidencian en el esquema de integración; a lo que hay que sumar una profunda reflexión crítica sobre los altibajos sufridos en las diversas etapas de su evolución.

Giuseppe Lo Bruto y Eduardo Crivelli realizan un balance crítico de la realidad actual de la integración regional en América Latina, con especial foco en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR). Plantean que, en la medida en que ha avanzado el nuevo siglo, el panorama de la integración regional se fue reconfigurando hasta llegar a una fase de incertidumbre tras el cambio en la correlación de fuerzas políticas que están inclinando la balanza en favor de las fuerzas más conservadoras de la región, las cuales no han dudado en desmantelar gran parte del proyecto progresista latinoamericano de la década anterior.

Este libro es el resultado de un proceso de construcción colectiva dentro del GT por parte de un grupo de autoras y autores, concretamente trece mujeres y diez hombres, provenientes de quince países de la región. Nuestro agradecimiento a todas y todos por su compromiso e implicación en este proyecto editorial que es a su vez el fruto de un proceso de investigación y la base para futuras agendas de investigación en un campo que está experimentado profundas transformaciones.

Agradecemos también a CLACSO y al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) por la coedición de esta obra. De igual forma, agradecemos a la Fundación Carlos Chagas de Amparo a la Pesquisa del Estado de Rio de Janeiro (FAPERJ) el apoyo financiero para el Proyecto *Cooperação Sul-Sul e Modelos de Desenvolvimento na América Latina*, que permitió el desarrollo de investigaciones en el seno del Grupo de Relaciones Internacionales y Sur Global (GRISUL) de la Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro (UNIRIO), contribuyendo con ello a la realización de esta obra, que esperamos resulte de utilidad a todas aquellas personas que tengan interés por conocer más sobre la CSS y las políticas de desarrollo en América Latina.

# **INTRODUCCIÓN**

## **LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE DE UNA DÉCADA (2008-2018)**

Tahina Ojeda Medina\*

### **INTRODUCCIÓN**

La cooperación Sur-Sur (CSS) puede ser definida como un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur. Se fundamenta en la identificación previa de una serie de necesidades consensuadas que llevan a la formulación de objetivos comunes entre las partes que establecen esa relación. Las áreas de trabajo de la CSS están directamente relacionadas con las necesidades y objetivos de desarrollo, aunque suelen priorizarse aquellos sectores en los que las partes hayan adquirido alguna capacidad o tenido alguna experiencia que haya resultado de utilidad en un contexto similar (Ojeda, 2019: 48).

La CSS es una modalidad de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Modalidad, entendida como uno de los tantos

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), máster en Estudios Contemporáneos de América Latina (UCM), magíster en Cooperación Internacional (UCM), especialista en Epistemologías del Sur (CLACSO), abogada y licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Investigadora asociada al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) donde es coordinadora de la línea de investigación sobre Cooperación Sur-Sur. Co-coordinadora del GT-CLACSO Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo. Miembro del Grupo de Investigación sobre Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES).



modos o formas posibles de ejecución y de desarrollo de la CID en el marco del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) (Ojeda, 2018). Y como tal, es implementada actualmente en todos los niveles de gobierno y con la participación de una variedad de actores y agentes públicos y privados.

En los últimos años esta modalidad de cooperación ha conseguido tener una relevante influencia en las dinámicas de las relaciones intrarregionales y en las políticas exteriores y de desarrollo de los países del Sur, sobre todo de los latinoamericanos y caribeños, posicionando a sus actores como aportadores en los procesos de fortalecimiento de capacidades en diversas áreas, niveles y sectores.

En este sentido, este capítulo presenta una caracterización analítica de los diversos componentes de la cooperación de América Latina y el Caribe (ALC), con el fin de realizar un balance general del período 2008-2018. Para ello, tras esta introducción, el texto se organiza en siete secciones. La primera, presenta un contexto analítico de acontecimientos claves en el período de estudio. La segunda, reconoce la naturaleza de la pléyade de actores que hacen parte de la CSS en ALC. La tercera, explica el entramado institucional y normativo para la gestión de la cooperación. La cuarta, describe y analiza los sectores de actuación prioritarios para el desarrollo. La quinta, organiza los instrumentos empleados en las actuaciones más habituales por parte de los actores. La sexta, compila las principales tendencias de la financiación. La séptima, presenta y analiza los datos relativos al intercambio entre los países en materia de CSS bilateral en los últimos diez años. Culmina con unas reflexiones de balance y con la bibliografía empleada para la elaboración del texto.

## **CONTEXTO**

Comenzar por recordar que la CSS vive una etapa de renovado auge a inicios del siglo XXI donde, particularmente, los países latinoamericanos y caribeños atribuirán a la CSS un papel destacado en los intercambios Sur-Sur efectuados en las dimensiones política, técnica y económica. Esto ocurre en un marco internacional y regional especialmente convulso, donde diversos eventos influyen en la reconfiguración del mapa de la cooperación latinoamericana, caribeña e iberoamericana. Algunos de esos eventos se presentan y analizan a continuación.

## **CAMBIOS EN LA AGENDA DEL DESARROLLO INTERNACIONAL Y EN LAS PRIORIDADES GEOGRÁFICAS Y SECTORIALES DE LOS PAÍSES DONANTES DEL NORTE**

A pesar de la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000-2015) y de que la comunidad internacional se haya

propuesto realizar esfuerzos concertados para contribuir al progreso económico, social y ambiental de los países del Sur, lo cierto es que, esta agenda fue conceptualizada con un enfoque muy alejado de la realidad que vivirá el mundo en los siguientes años. Por ejemplo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos trajeron como consecuencia que, tanto en las relaciones internacionales como en la cooperación internacional, la agenda global del desarrollo fuese desplazada sustancialmente por la agenda global contra el terrorismo. Los ODM pasaron a un segundo plano en la agenda internacional, mermaron los apoyos políticos y careció de la financiación esperada para su cumplimiento.

La narrativa de los ODM estuvo centrada en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, acompañada 8 objetivos, 49 metas y 60 indicadores cuantificables que reflejaban un acuerdo de mínimos para la satisfacción de necesidades básicas aplicables en algunos de los países del Sur, fundamentalmente aquellos con rentas bajas. Los países latinoamericanos, en su mayoría con renta media y media-alta, presentaban realidades socio-económicas mucho más complejas que las reflejadas en los ODM.

En el transcurso de la implementación de los ODM se observaron dos tendencias: la primera, una concentración geográfica de la ayuda, donde los principales donantes del Norte dirigieron el grueso de su ayuda a África y, más en concreto al África Subsahariana; la segunda, una concentración sectorial, orientada por los objetivos y las metas establecidas, destinadas a la satisfacción de necesidades básicas.

A partir de 2013 comenzará el proceso de análisis sobre el grado de cumplimiento de las metas de los ODM. Se abre el escenario "Post-2015", donde se reflexionará sobre las lecciones aprendidas de la implementación de los ODM y sobre los problemas de legitimidad, representación, financiación y eficacia.

En ese marco, los países y las sociedades de América Latina y el Caribe mostrarán mayor actividad en el debate sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODM). Se intentó visibilizar y reivindicar el papel que puede desempeñar la CSS en el logro de los ODM. El resultado que se observa puede resumirse en:

- a. Inicio de una serie de ejercicios de alineación de las actuaciones de la CSS con los ODS, sin avanzar en la resolución de los problemas estructurales y sistémicos que suponen obstáculos para su eficaz implementación;
- b. refuerzo de la cooperación triangular como modalidad de cooperación estratégica para el trabajo compartido entre el Norte y el Sur;

- c. encamina el debate hacia una relativa asimilación de la CSS dentro del Sistema Internacional de Cooperación para el desarrollo (SICD), desviando la atención de los debates centrales sobre cuestiones epistemológicas y políticas de fondo, sobre la transformación estructural del sistema y sobre las fórmulas operativas de convivencia de todas las modalidades de cooperación.

### **REDUCCIÓN DE LA AOD DESTINADA A LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y CRECIMIENTO DE LOS FLUJOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR**

Las economías de los países del Norte se ven duramente afectadas por la crisis económica internacional que, si bien muestra su punto más alto a mediados de 2008, es la materialización de una serie de desajustes económicos que venían gestándose desde el inicio del año 2000. Los principales donantes del Norte decidieron sortear la crisis con la aplicación de una serie de medidas de ajuste económico que afectaron tanto a la inversión en sus políticas sociales en el ámbito nacional como a la política de cooperación internacional.

La disminución de los recursos económicos destinados a la cooperación Norte-Sur (CNS) en los tiempos de crisis económica, coincide también con el marco narrativo de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda promovida por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) en 2005. La Agenda de la Eficacia contribuye al debate sobre la necesidad de optimizar los recursos técnicos y económicos invertidos en la cooperación para hacerla más eficaz. Además, influye en la tendencia a la concentración geográfica y sectorial antes expuesta, bajo la lógica de contribuir al desarrollo de las regiones más necesitadas (las de rentas más bajas como prioritarias).

Mientras esto ocurría, el panorama económico de América Latina a entre 2003-2013 mejoraba considerablemente. Varios factores podrían ser incluidos en el análisis. Entre ellos: a) políticas económicas con carácter soberanista por parte de los gobiernos progresistas de la región (p.ej. reapropiación de la gestión de sus recursos naturales estratégicos); b) aumento de la inversión en el comercio Sur-Sur intrarregional y con otras regiones del Sur; c) incremento de los precios de las materias primas (sobre todo del petróleo) y el negocio de las *commodities*; d) ejercicios de repatriación de capitales y disminución de la deuda externa, entre otros.

A partir de 2014 la región comienza un ciclo de recesión económica, que se mantiene hasta nuestros días, y que está directamente relacionado con tres elementos clave, entre otros que también se podrían valorar. El primero, el inicio de un nuevo ciclo político regional que

promueve el reenfoque de las políticas macroeconómicas, volviendo a lineamientos más ortodoxos de la economía de mercado. El segundo, la desestabilización del mercado de las *commodities* y la reducción de la demanda de China de materias primas latinoamericanas. El tercero, las resultas del refuerzo del carácter primario exportador de las economías latinoamericana por parte de los gobiernos progresistas, que siguieron siendo dependientes de la exportación de productos primarios y de algunos productos con poco valor agregado en el mercado internacional.

El crecimiento económico para los países de la región supuso un incremento de recursos, que fueron empleados para la financiación de las políticas nacionales de desarrollo e inversión social, así como para las políticas de integración regional y cooperación Sur-Sur. A pesar de ello, el refuerzo del carácter primario-exportador y de economía extravertida resultan determinantes para un crecimiento económico relativo entre 2003-2013 (De León, 2018), pero no para fortalecer la capacidad de sostenerlo frente a los altibajos de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Dicho crecimiento contribuyó a la dinamización de la financiación de la CSS, no obstante, a día de hoy, esta se ve en riesgo.

### **CAMBIOS SOCIO-POLÍTICOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

La región comenzó el siglo XXI con una reconfiguración de su mapa político caracterizado por el denominado “giro a la izquierda”, dada la ola de movimientos de populares y partidos políticos no tradicionales de corte progresistas, o al menos con discursos de ruptura, que arribaron a los gobiernos de buena parte de los países latinoamericanos.

Es el resultado de una amalgama de factores internos y externos, entre ellos, el debilitamiento de los sistemas de partidos tradicionales; la asfixia generada por las políticas económicas neoliberales aplicadas en décadas anteriores, la acumulación de expectativas de desarrollo y bienestar no satisfechas, entre otras razones. La política nacional y regional vivirá momentos de diversa naturaleza, que oscilarán entre la cooperación y el conflicto entre los actores políticos, económicos y sociales que conviven en los sistemas políticos latinoamericanos y en sus relaciones internacionales.

Se retoma a la CSS como una herramienta de política exterior y de desarrollo de los países, con claros objetivos geopolítico, tales como: a) visibilizar la deuda social de las políticas neoliberales aplicadas en la región y la posibilidad de aunar esfuerzos para revertirla; b) revestir de legitimidad las políticas nacionales de desarrollo; c) legitimar el proceso de cambio político regional; d) conseguir y fortalecer los apoyos internacionales; e) mejorar la posición de los países en el

escenario internacional (regional y mundial); f) impulsar políticas de corte auto-afirmativo o soberanista.

Inicialmente, el reimpulso de la CSS y su vinculación con la política exterior se da de la mano de los gobiernos progresistas de la región, sin embargo, entre 2008 y 2010 ya era una realidad extendida a todos los gobiernos de la región con independencia de su signo ideológico y político. A día de hoy, esta modalidad de cooperación forma parte, como política pública, de todas las políticas de desarrollo y exteriores de América Latina y el Caribe. En este sentido, el conjunto de países reportan actuaciones de CSS y conviven en importantes espacios de diálogo y concertación técnica y política, de carácter regional e iberoamericano, para fortalecer a la CSS y mejorar su eficacia en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo.

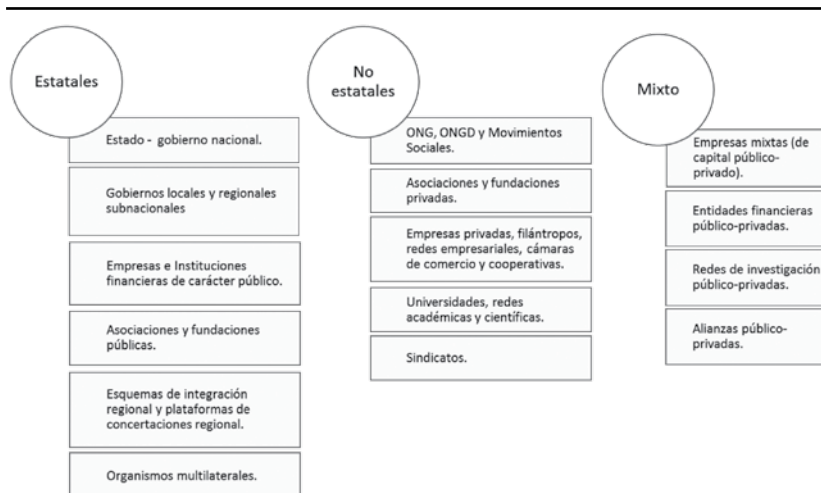
### **ACTORES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE**

De forma general, como parte de los pilares de nacimiento y evolución de la CID, el Estado se ha configurado como el actor con mayor peso dentro del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD), al que se le ha atribuido la responsabilidad de diseñar, financiar y ejecutar la política de cooperación internacional. De manera particular, en el caso de la CSS también el Estado es el actor con mayor peso en la política de cooperación, además, es el que protagoniza los espacios de concertación política y técnicos de cooperación que se han creado o reforzado, según sea el caso, en la última década.

El carácter político e intergubernamental con el que se constituyó la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), hoy parte importante de la CSS, explica, en buena medida, por qué esta modalidad de cooperación privilegió al Estado como su principal actor y promotor. Además, permite comprender la estrecha relación que existe entre la política de CSS y la política exterior de los países de ALC. A pesar de ello, en la CSS participan actores estatales, no estatales y, más recientemente, de carácter mixto público-privado. (Ver esquema 1 en página siguiente.)

Todos los actores y agentes de la CSS latinoamericana ejercen un rol dual como oferentes y receptores de cooperación internacional, bien sea como receptores de AOD o como receptores y oferentes de cooperación Sur-Sur y triangular. En la práctica, esto implica realizar ejercicios complejos de gestión institucional de los fondos e instrumentos de la cooperación internacional, tal y como se refleja en el Cuadro 1, en página siguiente.

**Esquema 1**  
Actores y agentes de la cooperación Sur-Sur



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 1**  
Roles de los actores del Sur en la cooperación internacional

Rol	Modalidad de transferencia	Criterio	Dimensión	Canalización	Forma
Receptor	AOD	Oferta	Técnica	Bilateral	Reembolsable y no reembolsable
			Económica	Multilateral	
	CSS	Demanda	Técnica	Bilateral Regional	Reembolsable, no reembolsable, intercambio de experiencias y conocimientos.
			Económica		
			Política		
	CTR	Oferta y Demanda	Técnica	Triangular	
Económica					
Oferente	CSS	Demanda	Técnica	Bilateral	
			Económica	Triangular	
			Política	Regional	

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de los actores tiene la capacidad de ejercer un papel estratégico en la CSS. Más aún si se consigue la coordinación de sus actuaciones en el marco de las políticas públicas bajo ejercicios de planificación multiactor y multinivel. Por ejemplo:

- Los gobiernos locales y regionales subnacionales son agentes convocados e interesados en la implementación de la Agenda 2030, los ODS y la Nueva Agenda Urbana. Ante este escenario, y a través de la CSS descentralizada y transfronteriza, estos actores cobran especial relevancia en la planificación multinivel y en la ejecución de políticas públicas destinadas a la implementación de los ODS y las políticas nacionales de desarrollo (Ojeda, 2019). Su papel ha quedado reconocido en la Declaración Final de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, de marzo 2019, lo que puede suponer un aliciente más para su estudio, promoción y fortalecimiento como agentes dentro del SICD.
- El sector privado empresarial y financiero representa una fuente de recursos económicos y de capacidades técnicas y logísticas claves para la CSS, además, pueden cumplir un rol estratégico en aquellos momentos en que los recursos públicos son limitados. A través de las alianzas privadas socialmente responsables y coherentes con los planes nacionales de desarrollo, así como, a través de alianzas público-privadas para el desarrollo, tienen el potencial de realizar intercambios tecnológicos, capacitación técnica e impulsar sectores productivos e industriales claves para el desarrollo nacional y regional. Ante esto, los países deben avanzar en el fortalecimiento de los marcos regulatorios que correspondan y en el estudio de los mejores modelos para el fomento de alianzas público-privadas de apoyo a la CSS y a la CTR.
- Las universidades, las redes académicas y científicas, los centros de investigación y demás redes de conocimientos, son actores fundamentales en la política, los procesos y actuaciones de la CSS. Están convocados a estudiar, comprender y proponer mecanismos de mejora de la función de la política de CSS y su coherencia con las políticas de desarrollo y la agenda internacional. Además, pueden contribuir al estudio de las mejores prácticas para la CSS y su relación con las necesidades y capacidades nacionales e internacionales de desarrollo.

En la última década, se observa la existencia de un entrado de actores y agentes interesados en participar de la CSS y CTR pero que no disponen del marco normativo y operativo adecuado para coordinar

sus esfuerzos en favor del desarrollo. Existen experiencias concretas, pero no articuladas entre sí y con los diversos niveles y tipos de actores estatales y no estatales, lo que, sin duda, también se extiende a los de carácter mixto. Para pasar de la mutua irrelevancia al trabajo coordinado será necesario un diálogo horizontal multiactor, donde el conocimiento y el reconocimiento mutuo sea puesto a favor de una CSS y CTR más eficaz y con impacto en el tipo de desarrollo al que se pretende contribuir.

## **MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA**

El marco institucional y normativo de la CSS en ALC es diverso. Porque está conformado por una serie de instrumentos, estructuras y plataformas internacionales, regionales y locales encargadas de la orientación política, la gestión técnica y económica y la implementación de esta modalidad de cooperación.

### **MARCO NORMATIVO**

Todos los países tienen un marco normativo<sup>1</sup>, aunque, con diverso nivel de desarrollo y especialización. Tomando en cuenta que la mayoría comienza a gestarse en la década de los 80, es de destacar que estuvieron en sus inicios muy orientados a la gestión de la AOD proveniente de la cooperación recibida de los países del CAD-OCDE. Será a partir de la primera década del siglo XXI cuando los Estados comenzarán la tarea de actualizar sus marcos normativos a la CSS y a la CTR, no obstante, en su mayoría están pensados para la gestión de la AOD y la CSS. Ante la fuerza que está tomando la CTR deben adecuarse para facilitar la plena incorporación de esta modalidad de cooperación y facilitar su gestión.

El marco normativo lo podemos ubicar en los siguientes instrumentos:

- Constitución Nacional - artículos específicos, generalmente asociados a los títulos de Relaciones Internacionales del país y preámbulo constitucional.
- Artículos específicos en leyes y reglamentos – en la mayoría de los casos relacionados con los presupuestos nacionales o la planificación gubernamental. Lógicamente esto es así porque es la manera de garantizar la gestión operativa y movilización

---

1 Para ampliar información sobre este tema en los países de AL se recomienda el trabajo de Carolina Viola (2014) “Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica”.



de los recursos públicos dedicados a la cooperación (recibida y ofrecida, tanto por vía de AOD como CSS y CTR).

- Ley de cooperación - ley específica que regula la acción del Estado y demás actores de la cooperación del país. Además, conceptualiza (mínimamente) a la cooperación del país y establece los mecanismos e instrumentos de gestión, que luego pueden ser desarrollados a través de reglamentos o normativas adicionales. No todos los países tienen ley de cooperación. Lo que han estado haciendo algunos Estados es promulgar leyes nuevas para regular la creación y funcionamiento de las agencias de cooperación y, de modo supletorio o complementario, promulgan leyes especiales para la creación y funcionamiento de fondos específicos de cooperación.

Este marco jurídico se ve completando con los instrumentos relacionados con las negociaciones para el establecimiento de la CSS y la CTR. Es lo que conocemos como el marco político de la CSS. Siendo los principales: acuerdos marco y acuerdos específicos de cooperación.

1. Acuerdos marco de cooperación. Su función es servir de marco político general en el que se establecen las bases de la relación entre los socios. Sirve, como su nombre lo indica, de marco de referencia o paraguas a los futuros acuerdos específicos de cooperación. Estos acuerdos se negocian en Comisiones Mixtas al más alto nivel político, son suscritos y ratificados por las autoridades competentes de ambos países (habitualmente por los Ministros o Ministras de Relaciones Exteriores y en ocasiones por el Presidente o Presidenta de la República).

Este tipo de acuerdo puede adquirir forma de Acuerdo Marco de Cooperación, Convenio Marco de Cooperación Bilateral o Memorando de Entendimiento (entre otras denominaciones). En cualquiera de los casos contempla, como mínimo: manifestación de voluntad y compromiso para cooperar, sectores de actuación (pueden ser generales o específicos), objetivos de la cooperación, mecanismos de trabajo (habitualmente se opta por comisiones mixtas sectoriales), periodicidad de las reuniones de trabajo (habitualmente cada dos años, pero puede variar según sea el caso) e instituciones interlocutoras (habitualmente Ministerio de Relaciones Exteriores o creación de una comisión interministerial).

2. Acuerdos específicos, básicos o complementarios: Con base en un acuerdo marco, su función es la de establecer las bases para la implementación de actuaciones específicas, pudiendo ser: programas, proyectos y acciones en sectores concretos de cooperación bilateral, regional o triangular. Este tipo de acuerdo permite el marco

de implementación más directo que se materializa posteriormente en las actuaciones tangibles de la CSS y CTR en cualquiera de sus formas. Contemplan, como mínimo: la referencia al acuerdo marco que lo sustenta, los objetivos de la cooperación, los sectores específicos que serán objeto de la cooperación, el tipo de instrumentos a emplear, las partes y sus responsabilidades (aunque sea de modo general), el presupuesto asignado a la cooperación, mecanismos de resolución de controversias, medios de seguimiento y rendición de informes.

### **MARCO INSTITUCIONAL**

En todos los casos la gestión fundamental se orquesta desde las estructuras internas de los Estados, quienes son responsables del diseño de la política de cooperación, de la coordinación con los planes nacionales de desarrollo, de su articulación con los objetivos de política exterior y, más recientemente, de la alineación con los ODS.

#### **Marco institucional internacional – función de orientación política y seguimiento**

En el ámbito internacional el principal marco institucional se encuentra la ONU, que cuenta con la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur<sup>2</sup> (UNOSSC) y que tiene como mandato promover y apoyar a la CSS y a la CTR. La ONU tuvo un papel protagónico en la década de los 70 cuando auspició la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, celebrada en Buenos Aires, del 30 de agosto a 12 de septiembre de 1978. Su papel fue disminuyendo progresivamente sin lograr desempeñar el rol orientador que se esperaba de ella, hasta que, 40 años después, celebró la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur<sup>3</sup>, realizada de nuevo en Buenos Aires, del 20 al 22 de marzo de 2019. Con esta última reunión, se pretende potenciar el rol del Sistema de Naciones Unidas en la orientación de la CSS y CTR en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal y como quedó plasmado en la Declaración Final (UN, 2019). Actualmente, prácticamente todas las instituciones que componen el Sistema Naciones Unidas cuenta con el mandato de promover y apoyar la CSS y CTR, y lo están haciendo, aunque a ritmos y con estrategias diferenciadas y poco articuladas entre sí.

---

2 <https://www.unsouthsouth.org/?lang=es>

3 Toda la información oficial relativa a esta conferencia puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/>

### **Marco institucional regional - función de orientación política y seguimiento**

Comité de Cooperación Sur-Sur de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actúa como una entidad que revisa las actividades de cooperación económica ente países en desarrollo y la asistencia multilateral canalizada a través de las Naciones Unidas. Actualmente está trabajando en el acompañamiento técnico a los países para la elaboración de estadísticas y procesamiento de datos de CSS y CTR, útiles para la cuantificación y valorización.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA). A través de su Secretaría Permanente ha venido ejecutando programas e iniciativas en materia de cooperación regional e internacional. Realiza reuniones técnicas, foros, seminarios, estudios, cursos de formación.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Funcionan como una plataforma de concertación política y avance técnico para los responsables de cooperación de los países del ámbito iberoamericano. Está siendo particularmente útil para el establecimiento de metodologías consensuadas en medición y registro de la CSS y CTR. SEGIB publica anualmente, desde 2007, el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

### **Marco institucional nacional - función de orientación política, coordinación e implementación**

En el ámbito nacional la práctica institucional de la CSS se concentra en el aparato del Estado y podemos observar que existe una diversidad de sistemas:

- Países que coordinan y gestionan la CSS y CTR desde el Ministerio de Relaciones Exteriores por su estrecha vinculación con la política exterior de los Estados (p.ej. Argentina, Bolivia, El Salvador, Guayana, Nicaragua y Paraguay);
- países que cuentan con una Agencia de Cooperación Internacional especialmente creada para gestionar la cooperación que reciben de la cooperación Norte-Sur como la que ofrecen y reciben a través de la CSS y CTR (p.ej. Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay);
- países con gestión compartida por varias entidades gubernamentales (Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela).

Ampliando todo lo anterior, decir que:

1. Cada país organiza su estructura institucional de acuerdo a sus necesidades y capacidades propias, más en concreto, según alguno de los siguientes criterios:

- Los objetivos que persiga el país con su cooperación.
- El presupuesto público que tengan disponible para invertir en una política de cooperación, lo que va a influir en la dimensión y el alcance de la cooperación y su gestión.
- La organización interna de la administración pública correspondiente (ministerios, agencias, institutos autónomos, vicedirecciones, oficinas regionales o descentralizadas, etc.) en la que será ubicada la unidad especializada en temas de cooperación internacional.
- Las capacidades de gestión de los equipos técnicos de la administración pública, relacionada con el número de funcionarios y funcionarias destinadas a la cooperación internacional, la formación académica y técnica en el área, la experiencia previa en actividades de cooperación, entre otras.
- El apoyo político otorgado a la política de cooperación, lo que se verá reflejado en un mayor o menor dinamismo de la cooperación, la asignación de un presupuesto relevante, la visibilidad o publicidad que se dé a la cooperación, la ubicación dentro de la estructura del Estado y la relación con otros actores nacionales.

2. Las estructuras internas de las oficinas de cooperación del Estado, en cualquiera de sus niveles o en el marco de un esquema regional (de integración o plataforma política regional), dependerá de los intereses y objetivos estratégicos formulados por la entidad correspondiente. Aunque se evidencian diversos sistemas, se observan algunas lógicas y rasgos comunes como, por ejemplo:

- Una oficina o dirección general, encargada de la gerencia general de la política de cooperación de la entidad.
- Oficinas, direcciones o unidades sectoriales dedicadas a la gestión (por temas) de la cooperación. Por ejemplo: I+D+I, ciencia y tecnología, agricultura, educación, etc., dependiendo de los sectores prioritarios identificados por el Estado.
- Oficinas, direcciones o unidades geográficas dedicadas a la gestión de la cooperación por regiones. Esto va a ser determinado por el grado de relaciones que tenga el Estado con sus socios o por el interés concreto que tenga ese Estado en aportar cooperación con un país o regiones determinadas (existiendo así países o regiones prioritarias). Por ejemplo, existe la clásica división por continentes, también por subregiones específicas,

incluso se pueden dar algunos casos en los que se destina una unidad específica para un país o países concretos.

- Oficinas, direcciones o unidades por tipo de cooperación (técnica, científica, financiera, etc.).
- Oficinas, direcciones o unidades por forma de cooperación (bilateral o multilateral).

## **SECTORES DE ACTUACIÓN**

Los sectores o área de actuación de la CSS son tan variados como las necesidades de desarrollo identificadas por los países. En sintonía con los objetivos de desarrollo y de política exterior de cada país los sectores de actuación de la cooperación pueden variar, dependiendo del momento histórico, económico, político y social y de las necesidades que se deriven de ese momento (Ojeda, 2014).

A lo largo de estos últimos diez años los sectores de actuación han ido variando, no obstante, se observan tendencias de concentración de acciones y proyectos en los sectores gobierno (fortalecimiento institucional), políticas sociales (educación y salud), industria y agropecuario.

La clasificación sectorial que se está utilizando actualmente para su registro y sistematización es una variante de la usada por el CAD, que organiza las dimensiones y sectores de la CSS de la siguiente forma (SEGIB, 2015: 106):

- Dimensión social (infraestructuras y servicios sociales). Sector de actividad: educación, salud, población y salud reproductiva, abastecimiento y saneamiento de agua, otros sectores y servicios.
- Dimensión económica / Infraestructuras y servicios económicos. Sector de actividad: energía, transporte y almacenamiento, comunicaciones, ciencia y tecnología, banca y finanzas, empleo, empresas.
- Dimensión económica / sectores productivos. Sector de actividad: extractivas, agricultura, silvicultura, pesca, construcción, industria, turismo, comercio.
- Dimensión fortalecimiento institucional. Sector de actividad: gobierno, sociedad civil.
- Dimensión medioambiente. Sector de actividad: medioambiente, gestión de desastres.
- Otras dimensiones. Sector de actividad: cultura, género, otros.

Los sectores de actuación están estrechamente relacionados con la identificación de las capacidades y las necesidades de los actores. En función de eso, cada actor determina a qué demandas puede responder con la aportación de sus propias capacidades, así como qué necesidades justifican sus propias demandas de CSS.

Dependiendo del momento, las necesidades y las capacidades pueden variar, ya sea porque determinadas necesidades se han cubierto o por el aumento de las capacidades en sectores concretos, por tanto, los actores pueden incrementar, reducir o reenfocar su demanda, según sea el caso. La lógica de funcionamiento entre los países latinoamericanos se puede resumir en que, aunque todos los ellos realizan intercambios de CSS y CTR, unos concentran mayores capacidades instaladas en determinados sectores en los que otros presentan mayores necesidades. Esta realidad promueve un punto conexión que facilita la interacción y el intercambio entre los actores.

**Cuadro 2**  
Sectores de actuación y fortalecimiento de capacidades (2007-2018)

Salud	Destacó la cooperación dedicada a promover la investigación médica, el desarrollo de medicamentos y de su garantía de acceso; la lucha frente a diversas enfermedades y contra la desnutrición, sobre todo en grupos poblacionales especiales como los menores y los adultos mayores; la introducción de mejoras en la gestión y en los esquemas de incentivos para una mayor universalidad y calidad de los servicios sanitarios, y los intercambios de experiencias en torno a donaciones y trasplantes de órganos, por nombrar algunos.
Fortalecimiento institucional	Destacaron los proyectos concebidos para mejorar la gestión, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, de las condiciones de acceso a la justicia; del refuerzo a la seguridad pública y la defensa nacional. También los que actuaron en el ámbito de los derechos humanos, con especial atención a los dedicados a la erradicación de las peores formas de trabajo, principalmente el trabajo infantil, y de trata y tráfico de personas, así como el impulso a museos de la memoria y la aplicación de técnicas forenses y de creación de perfiles genéticos de desaparecidos.
Sector agropecuario	Destaca la cooperación dedicada a un mejor uso y rendimiento de los suelos y de la producción de cultivos tradicionales, el apoyo a la agricultura familiar y de pequeña escala, así como a su inserción en la industria; el desarrollo y la aplicación de técnicas fitosanitarias y de manejo de plagas, y todos aquellos proyectos que, de manera creciente, promueven la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental a los procesos del sector mediante experiencias de mitigación y adaptación a los riesgos derivados del cambio climático.
Otros sectores	Fortalecimiento de los servicios y políticas sociales, la educación y el medioambiente. Destacan experiencias como: el apoyo a la práctica del deporte y la música como vía para la integración social; acceso a la vivienda; la alfabetización; la aplicación de nuevas tecnologías a la educación y la gestión de la biodiversidad, los parques naturales y los residuos sólidos; fortalecimiento de la industria, la generación y suministro de energía; la aplicación de avances científico-tecnológicos a la economía y la cultura.

Fuente: Elaboración propia con base en SEGIB (2018: 78-79).

## INSTRUMENTOS

En la práctica de la CSS los actores emplean diversos instrumentos, dependiendo del ámbito y la modalidad en la que cursen sus actuaciones. El cuadro 3 presenta una clasificación de elaboración propia destacando que, en la práctica, muchos de estos instrumentos pueden ser de uso combinado en una misma actuación de CSS y pueden presentar un carácter complementario.

**Cuadro 3**  
Instrumentos de la cooperación Sur-Sur

Cooperación técnica	Cooperación económica y financiera	Cooperación energética
Proyectos	Canje de deuda	Donaciones directas de crudo y derivados
Programas	Preferencias comerciales	Programas de formación técnica y adiestramiento para la exploración y explotación de petróleo y gas
Intercambio de expertos y técnicos	Ayuda financiera reembolsable	Financiación de Investigación y exploración de combustibles ecológicos
Desarrollo de planes maestros	Ayuda financiera no reembolsable	Condonación de deuda energética
Estudios de factibilidad		Fondos de cooperación regional con recursos de la factura petrolera
Voluntariado y pasantías		Intercambio de profesionales y técnicos
Ayuda y acción humanitaria	Cooperación cultural y social	Cooperación científica
Ayuda alimentaria	Becas de estudio	Financiación a la investigación científica e innovación
Ayuda de emergencia	Pasantías	Intercambio de profesionales y técnicos
Reconstrucción post emergencia	Educación para el desarrollo y sensibilización	Becas y pasantías

Cooperación técnica	Cooperación económica y financiera	Cooperación energética
Intercambio de expertos y técnicos	Intercambios académicos	Proyectos conjuntos de investigación en innovación tecnológica y productiva
Operaciones de mantenimiento de la paz	Redes académicas y sociales	Transferencia tecnológica

Fuente: Ojeda (2016: 212).

## FINANCIACIÓN

Como se explicó a inicio de este texto<sup>4</sup>, en la primera década del siglo XXI los flujos de AOD disminuyeron, pero los países de renta media latinoamericanos vivieron un período de crecimiento económico que, acompañado del renovado auge de la CSS y su vinculación con la política exterior, contribuyó a la dinamización de esta modalidad de cooperación y a su financiación.

Los países de ALC aumentaron la financiación de la CSS a través, fundamentalmente, del gasto público de los Estados. Para ello se emplearon los recursos derivados de la explotación de los sectores estratégicos de las economías nacionales, sobre todo aquellos relacionadas con la extracción de recursos naturales y al negocio de las *commodities*, que sirvió para la inyección de recursos económicos a los bancos de desarrollo, fondos especiales, líneas de crédito blandos, financiación reembolsable de proyectos y donaciones.

En este sentido, la financiación de la CSS en la región en el período 2008-2018 se llevó a cabo de diversas maneras y con fórmulas poco articuladas entre sí. Las principales fuentes, que no las únicas, provienen de:

- Bancos de desarrollo regional (p. ej. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Andino (CAF), Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES) y Banco del ALBA-TCP).
- Fondos especiales bilaterales, regionales y multilaterales (p. ej. Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y triangular (FOAR), Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional Colombiano (FOCAI), Fondo Conjunto de Cooperación Chino-Venezolano, Fondo Chile-México, Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), Fondo Alba-Caribe, Fondo ALBA-

4 En el apartado titulado “contexto”.



Alimentos, Fondo Fiduciario Pérez Guerrero, Fondo de Naciones Unidas para la CSS (UNFSSC), Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional (OFID), entre otros).

- Financiación reembolsable y donaciones de países concretos (p.ej. Venezuela, China, India, Rusia, Turquía, Sudáfrica y Brasil)<sup>5</sup>.

A pesar de la que la financiación de la CSS y la CTR está en proceso de evolución y adaptación a los nuevos escenarios económicos y políticos regionales y globales, a continuación, se presentan algunos elementos para su caracterización en el período de estudio:

- Es fundamentalmente pública. No obstante, en los últimos años participan, cada vez más, los actores privados en proyectos y acciones de capital mixto.
- Es habitual la creación de fondos específicos para financiar la CSS y CTR. Estos pueden ser de tipo nacional, binacional, trilateral, subregional, regional, multilateral y global.
- Los recursos provienen en su mayoría del Sur y de organismos regionales e internacionales. En el caso de la CTR, en el período de estudio, se recibieron aportaciones de los países miembros de la OCDE y de programas de la Unión Europea (p.ej. EUROSOCIAL y ADELANTE).
- Desde 2015 las tendencias apuntan a una reducción de la financiación directa por parte de los Estados latinoamericanos y más hacia la multilateralización de la financiación. Lo que consigue explicación, por un lado, en el inicio de recesión económica regional en 2014 y en la relación entre el cambio de ciclo político y el ciclo económico y, por otro lado, por las tendencias en los acuerdos internacionales que se avanzan en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)<sup>6</sup>, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) y la II Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas Sobre Cooperación Sur-Sur (2019), entre otros.

---

5 Para conocer un análisis sobre estos casos ver Domínguez, R. 2015, “El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil”.

6 Ver texto de la resolución en [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf)

## DATOS RELATIVOS AL INTERCAMBIO ENTRE LOS PAÍSES

Desde 2007 la SEGIB publica el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, convirtiéndose, hasta la fecha, en la principal fuente de datos oficiales reportados por los Estados sobre CSS y CTR que tiene lugar en el ámbito iberoamericano.

En este informe los protagonistas de las actuaciones de la CSS y CTR “[...] son, sin duda, todos y cada uno de los países de la región. Todos, sin excepción, han compartido e intercambiado sus experiencias a través de una CSS que los ha hecho más fuertes y que, a su vez, ha contribuido a la consolidación mutua de sus procesos nacionales de desarrollo. Así lo indican las cifras de participación de los países en los programas y proyectos impulsados durante esta década, junto a la identificación de los roles ejercidos” (SEGIB, 2018: 70).

Es a partir de la dinámica generada en torno a la elaboración del Informe que, con la voluntad política de los gobiernos del ámbito iberoamericano, los responsables técnicos de cooperación han ido avanzando en algunos debates conceptuales y metodológicos para crear y mejorar, según sea el caso, los sistemas de recogida nacional de información, sistematización de datos, cuantificación y valorización de experiencias, entre otros aspectos clave para fortalecer la política de CSS y CTR y su gestión operativa. A día de hoy, acompañados, además, del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), los países han conseguido sentar las bases mínimas comunes de un sistema consensuado, aún por mejorar, para el registro de datos y algunos consensos metodológicos en materia de sistematización y valorización.

Los cuadros 4 y 5 muestran el total de números de acciones y proyectos bilaterales registrados por el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* entre 2007 y 2018<sup>7</sup>, según rol de oferente y receptor. A partir de esos datos se presentarán las tendencias observadas en estos últimos diez años por parte de los Estados en la CSS bilateral, con la salvedad de que no están contempladas las actuaciones de todos los actores de la CSS y que sólo se dispone de los datos oficiales contrastados con la información de ambas partes.

- Entre 2007-2008 predomina el uso de acciones y proyectos, invirtiéndose esta relación a partir de 2009 hasta 2016.
- El tiempo de intervención es relativamente corto. Acciones puntuales de 1 a 15 días, proyectos de 6 meses a 2 o 3 años.

---

7 El Informe registra datos de las actuaciones de la CSS realizadas, es por ello que refleja datos de años anteriores al de la publicación. El último informe publicado en 2018 registra datos hasta 2016 y algunos de 2017.

- Tomando en cuenta el número total de acciones y proyectos por país, entre 2007 y 2016, destacan como primeros oferentes de CSS bilateral: Cuba (1.900), Argentina (1.866), México (1.605) y Brasil (1.549). Como segundos oferentes: Colombia (966) y Chile (959). Como terceros oferentes: Venezuela (482), Uruguay (336), Perú (261) y Ecuador (247).
- Tomando en cuenta el número total de acciones y proyectos por país, entre 2007 y 2016, destacan como primeros receptores de CSS bilateral: El Salvador (1.098), Paraguay (767), Bolivia (764) y Ecuador (658). Como segundos receptores: Cuba (566), Perú (538), Guatemala (531), Costa Rica (498), Colombia (489) y Nicaragua (473). Como terceros receptores: Uruguay (396), Honduras (393), México (373), Argentina (343) y Chile (220).
- Los países que han ofrecido un mayor número de proyectos, entre 2007 y 2016, son: Brasil (1.139), Argentina (925) y México (837).
- Los países que han recibido un mayor número de proyectos, entre 2007 y 2016, son: El Salvador (559), Bolivia (447), Ecuador (302), Paraguay (294), México (291) y Colombia (279).
- Los países que han ofrecido un mayor número de acciones, entre 2007 y 2016, son<sup>8</sup>: Argentina (941), México (768), Colombia (580) y Chile (515).
- Los países que han recibido un mayor número de acciones, entre 2007 y 2016, son: El Salvador (529), Paraguay (473), Ecuador (356), Panamá (323) y Bolivia (317).

---

8 Los datos registrados sobre Cuba en los diez años del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica aportan un total de 1307 acciones en su rol de oferente de CSS bilateral. No obstante, aclarar que, aunque no hay duda de que Cuba está entre los primeros oferentes de la región, este dato está sobredimensionado dado el sistema de medición que empleaba el país para contabilizar sus acciones entre 2007 (639) y 2008 (523). Los datos de estos años reflejan, sobre todo, el número de profesionales médico-sanitario enviados a Venezuela en el marco del Convenio de Cooperación Cuba-Venezuela. Cuba contabilizaba como una (1) acción a cada médico/a cubano/a de manera individual, por tanto, los datos relativos a Venezuela en su rol de receptor de CSS bilateral también estaría sobredimensionado en 2007 (502) y 2008 (499). La conceptualización técnica de acciones-proyectos y el sistema de medición de Cuba fue modificado a partir de 2009, en el marco de los trabajos técnicos realizados con el PIFCSS, lo que queda reflejado en las cifras de los siguientes años.

**Cuadro 4**  
Acciones y proyectos de CSS bilateral (rol oferente)

País	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Total	Total		
	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A por país	P por país	Total A+P	
Argentina	s/d	s/d	146	s/d	519	s/d	47	89	56	57	31	120	48	94	24	140	30	135	26	180	14	110	941	925	1866	
Brasil	s/d	s/d	73	s/d	206	s/d	28	121	31	177	10	210	17	149	16	166	20	130	7	110	2	76	410	1139	1549	
Bolivia	s/d	s/d	0	s/d	0	s/d	0	1	0	0	0	1	0	0	3	1	7	1	3	2	6	8	19	14	33	
Colombia	s/d	s/d	104	s/d	79	s/d	39	77	49	22	47	55	12	48	113	30	85	45	18	41	34	68	580	386	966	
Cuba	s/d	s/d	639	s/d	523	s/d	33	205	43	139	28	53	4	7	24	34	5	30	3	59	5	66	1307	593	1900	
Costa Rica	s/d	s/d	1	s/d	6	s/d	4	6	0	3	6	4	8	5	10	3	9	20	4	24	3	19	51	84	135	
Chile	s/d	s/d	146	s/d	140	s/d	62	55	14	26	19	38	13	52	44	56	38	40	19	80	20	97	515	444	959	
Ecuador	s/d	s/d	1	s/d	1	s/d	9	15	15	1	10	10	12	14	41	12	27	11	9	27	14	18	139	108	247	
El Salvador	s/d	s/d	0	s/d	1	s/d	1	0	0	0	1	1	2	2	10	1	11	1	7	3	1	2	34	10	44	
Honduras	s/d	s/d	1	s/d	2	s/d	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	3	0	1	2	8	4	12	
Guatemala	s/d	s/d	0	s/d	0	s/d	0	1	1	2	0	0	0	1	6	2	10	1	1	1	1	2	19	10	29	
Nicaragua	s/d	s/d	0	s/d	2	s/d	0	1	0	1	0	0	0	0	3	0	1	0	1	0	2	0	9	2	11	
México	s/d	s/d	221	s/d	237	s/d	32	124	40	89	42	77	72	107	59	74	27	86	16	125	22	155	768	837	1605	
Panamá	s/d	s/d	2	s/d	1	s/d	0	0	1	0	4	0	2	1	3	0	0	2	0	1	6	0	19	4	23	
Paraguay	s/d	s/d	0	s/d	3	s/d	1	2	0	0	1	1	0	2	2	0	0	0	2	3	1	5	10	13	23	
Perú	s/d	s/d	2	s/d	5	s/d	27	0	37	5	13	3	9	8	19	8	39	8	25	14	23	16	199	62	261	
R. Dominicana	s/d	s/d	0	s/d	0	s/d	1	0	2	2	1	0	0	0	2	0	10	1	2	1	2	2	20	6	26	
Uruguay	s/d	s/d	5	s/d	28	s/d	22	5	18	0	14	11	2	16	15	48	13	41	8	49	7	34	132	204	336	
Venezuela	s/d	s/d	139	s/d	126	s/d	15	179	6	4	2	1	2	s/d	5	1	0	0	1	1	0	0	296	186	482	
Varios*			1480		1879		321	881	313	529	229	586	203	506	399	576	333	552	155	721	165	680	5476	5031	10508	
<b>Total</b>																										

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de la Cooperación Sur-sur en Iberoamérica de 2007 a 2018 de la SEGIB.

\*Registra acciones que siendo ejecutadas por un solo oferente afectan a varios receptores a la vez (por ejemplo, un taller o un seminario). Se contabiliza en una sola acción porque tiene un único período de ejecución y un único presupuesto (SEGIB, 2015: 43)

**Cuadro 5**  
Acciones y proyectos de CSS bilateral (rol receptor)

País	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Total	Total	Total	
	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A por país	P por país	A+P	
Argentina	s/d	s/d	15	s/d	34	s/d	7	24	11	11	5	24	4	4	21	4	25	13	28	6	57	5	49	104	239	343
Brasil	s/d	s/d	3	s/d	26	s/d	7	25	13	16	5	4	7	2	5	6	5	11	4	14	1	12	76	90	166	
Bolivia	s/d	s/d	78	s/d	144	s/d	8	67	17	51	8	57	14	46	12	50	15	66	7	68	14	42	317	447	764	
Colombia	s/d	s/d	50	s/d	54	s/d	9	38	7	40	6	43	14	23	15	32	35	21	8	26	12	56	210	279	489	
Cuba	s/d	s/d	53	s/d	62	s/d	16	145	6	24	8	29	4	30	3	37	6	30	1	42	36	34	195	371	566	
Costa Rica	s/d	s/d	53	s/d	62	s/d	26	43	9	29	18	39	13	28	22	25	12	38	3	47	3	28	221	277	498	
Chile	s/d	s/d	9	s/d	21	s/d	4	18	9	5	3	11	7	12	3	17	6	19	4	33	3	36	69	151	220	
Ecuador	s/d	s/d	93	s/d	74	s/d	30	29	42	26	12	37	20	66	33	47	26	33	11	33	15	31	356	302	658	
El Salvador	s/d	s/d	156	s/d	194	s/d	28	29	27	66	24	55	24	47	42	80	11	88	10	98	13	106	529	569	1098	
Honduras	s/d	s/d	43	s/d	49	s/d	1	16	7	13	27	24	11	10	15	24	30	28	13	43	2	37	198	195	393	
Guatemala	s/d	s/d	59	s/d	41	s/d	7	75	20	29	15	21	5	36	60	18	49	16	26	26	9	19	291	240	531	
Nicaragua	s/d	s/d	120	s/d	70	s/d	22	39	21	54	10	20	8	18	10	21	2	23	2	17	3	13	268	205	473	
México	s/d	s/d	14	s/d	16	s/d	5	39	8	28	6	34	2	25	14	32	15	22	2	53	0	58	82	291	373	
Panamá	s/d	s/d	56	s/d	47	s/d	50	28	29	15	19	19	15	14	80	13	9	12	15	14	3	13	323	128	451	
Paraguay	s/d	s/d	38	s/d	338	s/d	27	41	23	32	17	65	6	40	4	24	11	22	8	30	1	40	473	294	767	
Perú	s/d	s/d	55	s/d	56	s/d	12	21	29	28	22	36	18	30	18	41	49	38	20	36	29	29	279	259	538	
R. Dominicana	s/d	s/d	59	s/d	57	s/d	26	27	11	22	5	20	12	21	13	21	6	20	6	21	2	25	197	177	374	
Uruguay	s/d	s/d	24	s/d	35	s/d	15	29	21	15	12	17	8	26	8	45	4	36	6	52	2	41	135	261	396	
Venezuela	s/d	s/d	502	s/d	499	s/d	21	148	3	25	7	31	11	11	5	18	1	1	0	11	0	9	1049	254	1303	
Varios*																										
<b>Total</b>			<b>1480</b>		<b>1879</b>		<b>321</b>	<b>881</b>	<b>313</b>	<b>529</b>	<b>229</b>	<b>586</b>	<b>203</b>	<b>506</b>	<b>399</b>	<b>576</b>	<b>305</b>	<b>552</b>	<b>152</b>	<b>721</b>	<b>680</b>	<b>680</b>	<b>5417</b>	<b>5031</b>	<b>10448</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de la Cooperación Sur-sur en Iberoamérica de 2007 a 2018 de la SEGIB.

\*Registra acciones que siendo ejecutadas por un solo oferente afectan a varios receptores a la vez (por ejemplo, un taller o un seminario). Se contabiliza en una sola acción porque tiene un único período de ejecución y un único presupuesto (SEGIB, 2015: 43)

## **REFLEXIONES FINALES Y BALANCE**

Frente a la heterogeneidad que se observa en América Latina y el Caribe con relación a la CSS, destacar algunos rasgos característicos de los últimos diez años:

- Posicionar a la CSS como un complemento a los esfuerzos nacionales de desarrollo, por tanto, es considerada como una política pública clave.
- Incorporación de la CSS como un eje dentro de la política exterior; conjugando su accionar con las dimensiones técnica, política y económica.
- Esfuerzo por la institucionalización de la CSS, aunque no todos los países van al mismo ritmo ni persiguen los mismos objetivos. Algunos han creado agencias especializadas de cooperación mientras que otros mantienen su línea institucional en el marco de las cancillerías o en oficinas técnicas de cooperación en otros ministerios o viceministerios.
- Concentración geográfica en las zonas de interés de cada país, mostrándose también proclives a establecer alianzas en el marco de los esquemas de integración como forma de fortalecer los vínculos Sur-Sur regional.
- Mayor concentración sectorial en los ámbitos sociales y de desarrollo productivo.
- Partiendo del enfoque de la demanda con el que se maneja la CSS, se puede establecer una relación directa entre los sectores más solicitados, con base en las necesidades de los socios, y las acciones y proyectos ejecutados en la CSS bilateral. Ello nos indica: a) sintonía entre la cooperación que se demanda y la cooperación que se recibe en base a los intereses de los socios; b) complementariedad entre las necesidades y las capacidades de los socios; c) relación entre las políticas de desarrollo nacional y la CSS; d), impulso de agendas más enfocadas al desarrollo social y productivo como proyección y complemento de las agendas nacionales.
- La CSS muestra características propias en su lógica de trabajo, destacando que, el nivel de desarrollo de los Estados no es un obstáculo para participar en la CSS en cualquiera de sus roles y formas de ejecución.
- La vía triangular ha recibido un importante impulso en los últimos años propiciando su fortalecimiento como modalidad propia de cooperación internacional, no solo con una forma de ejecución de la CSS.

En el marco de la CSS latinoamericana también se observan algunos retos que superar, entre ellos:

- Avanzar en un marco epistemológico propio de los países latinoamericanos y caribeños, relacionado con el marco teórico y conceptual que guiará con lógica propia las actuaciones de todos sus actores. La falta de un paradigma propio, sobre todo en materia de desarrollo, sigue siendo una tarea pendiente para la CSS.
- En sintonía con lo anterior, definir las claves de trabajo y articulación con otras modalidades de cooperación internacional como la CTR y la Norte-Sur. Lo que supone abrir el debate de fondo sobre la estructura y funcionamiento del SICD.
- Mejorar el marco normativo y jurídico que permita a los diferentes actores trabajar en entornos más flexibles, con mayor coordinación, eficacia y transparencia.
- Seguir avanzando en la sistematización y registro de actuaciones y financiación.
- Avanzar en términos de transparencia y rendición de cuentas, propiciando el marco técnico que permita realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la CSS.
- Conseguir garantizar el acceso público a todos los datos e información de la CSS.
- Aumentar la coordinación entre la CSS bilateral y regional para mayor coherencia entre las políticas nacionales y regionales de desarrollo. Especial atención merece la CSS que se realiza en los esquemas de integración regional.
- Consolidar a la CSS como una política pública de Estado.
- Activar los mecanismos para la participación efectiva de todos los actores de la CSS y de la coordinación multinivel.

Por otra parte, y finalmente, merece la pena tomar en consideración que la CSS cobra vida en el marco de las relaciones internacionales y su práctica está vinculada a la dinámica transnacional de sus actores, pero, sobre todo, a la política exterior de los Estados.

Más allá del optimismo que supuso la etapa de renovado auge de la CSS a inicios del siglo XXI, de la mano de los gobiernos progresistas latinoamericanos, no hay que dejar de lado que, aún los debates epistemológicos y políticos de fondo siguen sin avances sustanciales y con poca capacidad de permear en la agenda internacional.

Existen preguntas clave que son constantemente sumergidas en las profundidades del *gatopardiano* inmediatismo político internacional y regional: ¿a qué tipo de desarrollo pretendemos contribuir desde la cooperación internacional? ¿qué tipo de sistema necesitamos para que todas las modalidades de cooperación convivan en una condición de horizontalidad? ¿cómo transformar el SICD sin olvidar que es un subsistema anquilosado dentro de uno mayor con soporte capitalista, colonial y patriarcal?

A día de hoy se observan cambios cosméticos en la relación entre los cooperantes del Norte y del Sur, sin más. Las expectativas fijadas en la II Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), que pudo resultar clave, al menos, para dejar constancia de los debates de fondo pendientes, quedaron truncadas.

Los próximos años vendrán acompañados de avances técnicos útiles para la gestión de la CSS de los Estados latinoamericanos y caribeños en los sectores que sus gobiernos determinen como necesarios, pero sin la oportunidad de trascender a otros modos de convivencia más autónomos y horizontales dentro del sistema. Por tanto, insisto en que asistimos a un momento de encuentro receloso y escéptico revestido de alianza global para el desarrollo y para la cooperación eficaz. Ante la inminente asimilación de la CSS al SICD actual se está erosionando el potencial transformador con el que nació la cooperación entre los países del Sur.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- De León, O. 2018 “Evolución económica y estrategias de desarrollo en América Latina” en Sotillo, J. Á. y Ayllón, B. (comps.) *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional* (Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata).
- Domínguez, R. 2015 “El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil” en <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/catedra-coiba/20161216035412/pdf\\_1445.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/catedra-coiba/20161216035412/pdf_1445.pdf)>
- Ojeda, T. y Pérez-Pineda, J. 2019 “Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40)” *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N°44 enero-junio (Madrid: IUDC-UCM)
- Ojeda, T. 2019 “La cooperación Sur-Sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y Los ODS” en Bendelac, L. y Ramírez, M. *La cooperación*



- transfronteriza para el desarrollo* (Madrid: Editorial Catarata / IUDC-UCM / ARFE) en <[https://www.academia.edu/38125971/Cooperaci%C3%B3n\\_Sur-Sur\\_transfronteriza](https://www.academia.edu/38125971/Cooperaci%C3%B3n_Sur-Sur_transfronteriza)>
- Ojeda, T. 2018 “Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires” *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N°43 julio-diciembre (Madrid: IUDC-UCM) en <[https://www.academia.edu/37851318/Releyendo\\_el\\_Plan\\_de\\_Acci%C3%B3n\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_PABA\\_>](https://www.academia.edu/37851318/Releyendo_el_Plan_de_Acci%C3%B3n_de_Buenos_Aires_PABA_>)
- Ojeda, T. 2014 “La cooperación Sur-Sur latinoamericana en el período 2000-2011: el reimpulso de una modalidad de cooperación desde y para el Sur” *Tesis doctoral* (Madrid: UCM) en <<https://eprints.ucm.es/32823/1/T36302.pdf>>
- PNUD 2013 “El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso” *Informe de Desarrollo Humano* (Nueva York: PNUD).
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) 2018 *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017* (Madrid: SEGIB y Turner).
- SEGIB 2007-2018 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB) en <[https://www.informesursur.org/?page\\_id=3761/>](https://www.informesursur.org/?page_id=3761/>)
- UN 2019 *Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation* (Nueva York: UN) en <<https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/CONF.235/3>>
- Viola, C. 2014 “Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica” *Documentos de Trabajo N°6* (Ecuador: PIFCSS) en <<https://www.segib.org/wp-content/uploads/MarcoNnormativo2015.pdf>>

# **COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA**

Alejandra Kern\* y Lara Weisstaub\*\*

## **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR ARGENTINA**

La Cooperación Sur-Sur (CSS) de la Argentina se coordina a través de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual es responsable de “establecer instrumentos de programación, ejecución y control de gestión [...] de cooperación técnica bilateral, multilateral y en lo relativo al FOAR [Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular]” (Decreto 878/2008), siendo este último un instrumento de financiación de la CSS. Esta Dirección se encuentra bajo la Secretaría de Coordinación y Cooperación internacional y cae por lo tanto fuera del área política de la Cancillería (Surasky, 2013). No obstante, esto

\* Doctora en Ciencias Sociales de FLACSO-Argentina y licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador. Es directora del Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo y de la Maestría en Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

\*\* Licenciada en Ciencia Política (UBA). Magíster en Cooperación y Desarrollo de la Universidad de Pavia (Italia). Es investigadora del Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo y docente de la Maestría en Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

no significa que carezca de una narrativa política o que esté por fuera del juego político tanto en el ámbito bilateral como multilateral. Por el contrario, la CSS cumple una función política, constituyendo en algunos períodos un campo de disputa entre países en desarrollo y países desarrollados (Kern y Pauselli, 2017) y en otros, un mecanismo de articulación entre ambos.

En la práctica, el país desarrolla CSS sectorial a través de sus ministerios y CSS descentralizada por medio de las provincias, municipios, universidades e instituciones autárquicas. Dado que no existe una normativa que institucionalice y regule estas actividades dentro un sistema integrado, estas cooperaciones implican cierta tensión y constante negociación entre los objetivos institucionales propios y los de política exterior.

La Dirección fue planificada principalmente para ejercer como “punto focal nacional en la coordinación, control de gestión y evaluación de las acciones de cooperación internacional realizadas en el campo bilateral, multilateral y descentralizada a nivel nacional, provincial y municipal o ejecutadas por personas físicas o jurídicas u organizaciones no gubernamentales” (Decreto 878/2008). Es decir, que su función principal estaba vinculada con la gestión de la cooperación internacional que la Argentina recibía.

En consecuencia, su diseño institucional propone una organización del trabajo que refleja las concepciones tradicionales de la cooperación para el desarrollo bajo una dirección de cooperación bilateral y otra de cooperación multilateral. En este esquema, la CSS tiene un lugar subsidiario aun cuando la normativa preveía que la DGCIN debía “proponer el diseño de la política de Asistencia al Desarrollo ofrecida por la Republica Argentina, por la vía de la cooperación técnica y de la asistencia financiera cuando esté vinculada a la cooperación técnica” (Decreto 878/2008).

La impronta establecida en su constitución ha perdurado a través de las distintas reformas institucionales, localizando la gestión de la CSS que la Argentina ofrece a otros países en una oficina de coordinación que carece de respaldo normativo que defina su lugar en la estructura orgánica (Falótico, 2018).

La Argentina ha sabido construir una marca propia a través del FOAR. Gracias a este instrumento ha podido ubicarse entre los principales oferentes de CSS de la región (SEGIB, 2016). Los distintos gobiernos, lo han sabido asimilar a sus estrategias políticas dándole continuidad en el marco objetivos de política exterior diversos.

## **MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE LA ARGENTINA**

La CSS que brinda la Argentina, se define de manera conjunta a través de procesos de negociación bilateral en el marco de las Comisiones Mixtas de Cooperación. Estas reuniones bienales son encabezadas por la DGCIN y constituyen un ámbito eminentemente político.

La instrumentación de los acuerdos se gestiona a partir del FOAR que posibilita el desarrollo de proyectos de cooperación técnica internacional bilaterales y triangulares. La gran mayoría de estos proyectos son desarrollados por funcionarios públicos nacionales, provinciales, pero también participan universidades, fundaciones e instituciones privadas. En general, los intercambios están orientados a la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes mediante la adaptación y creación conjunta de conocimientos para la aplicación de políticas públicas.

La relevancia que tiene el Fondo dentro de la política exterior de la Argentina y particularmente de su política de cooperación internacional no se condice con su débil inserción institucional o su casi nula definición normativa. Su marco normativo se limita a un acuerdo de apoyo a la ejecución entre la DGCIN y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), pero carece de una regulación que “formalice su creación o su existencia en el marco de la estructura orgánica de la DGCIN” (Falótico 2018).

El origen del FOAR comprende una serie de acuerdos firmados a comienzo de la década del 90 entre la Argentina y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos(OEA) y la OIM para impulsar la cooperación técnica. Con pequeñas variantes, los acuerdos preveían la administración multilateral de recursos argentinos para desarrollar cooperación técnica. En sus comienzos los fondos asignados al FOAR fueron administrados de manera compartida por el PNUD, la OEA y la OIM pero “con el correr de los años el PNUD y la OEA se retiraron, quedando la administración del FOAR exclusivamente a cargo de la OIM” (Falótico, 2018:77)

Aún hoy, la administración del Fondo y la gestión operativa de emisión de pasajes, pago de viáticos e insumos y la contratación de los seguros médicos están a cargo de la OIM; por lo que su categoría formal en el marco de la DGCIN es una coordinación integrada por un equipo técnico (Revista FOAR, 2010). Sin embargo, su principal fortaleza y la razón de su prestigio se basan en que hace posible canalizar la cooperación técnica de múltiples agencias de gobierno reconocidas por su experiencia y sus capacidades.

Al mismo tiempo, cabe notar que la cooperación argentina no se agota en el FOAR e implica acciones dispersas de estas múltiples agencias en un sistema carente de marco normativo específico para la CSS.

### **DATOS DE LAS ACTUACIONES DE COOPERACIÓN SUR-SUR REALIZADAS Y RECIBIDAS**

Aunque la cooperación de Argentina lleva casi una década sistematizando información para dar cuenta sobre sus actividades, el acceso a los datos básicos no está disponible en línea.

La primacía de los datos cualitativos y el detalle de los proyectos dificultan la comparación, incluso intrainstitucional. Sin embargo, alguna información puede reconstruirse a partir de los informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica publicados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Cabe mencionar que dicha información es acotada a la región latinoamericana, aunque la cooperación de Argentina se extiende también a otras regiones. En el período de análisis se destaca principalmente la cooperación con el Caribe Anglófono (asociado a las negociaciones por la cuestión Malvinas), también proyectos en países asiáticos como Tailandia, Vietnam, Laos, Timor Leste y Camboya y algunas actividades con África.

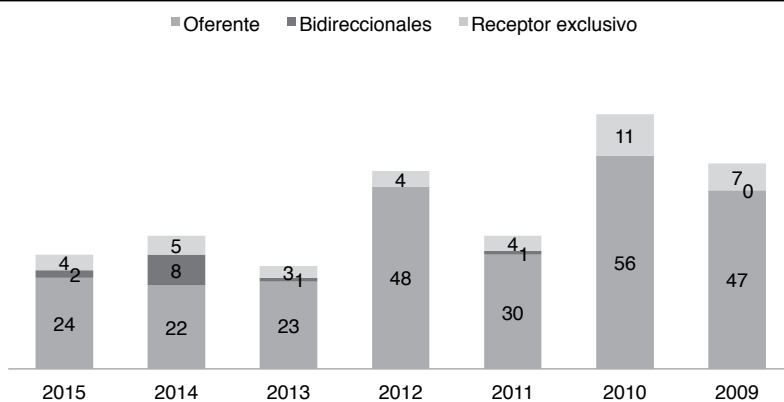
Además, el sistema iberoamericano inició con una metodología de relevamiento de la información que luego fue refinándose, por lo que la serie histórica debe ser analizada con cautela metodológica<sup>1</sup>.

Si tomamos los datos de la Argentina a partir de 2009, puede verse que tiene más acciones como oferente que como receptor, aunque en con algunos países establece cooperaciones donde las dinámicas de aprendizajes son cruzadas y en los que la jerarquía del saber está ausente.

---

1 Al respecto el PIFCSS ha comenzado midiendo todo tipo de proyectos y acciones de CSS para luego adentrarse en dicha distinción e incorporar también la noción de bidireccionalidad en el vocabulario binario tradicional.

**Gráfico 1**  
Argentina como oferente y receptor de CSS (período 2009-2015)



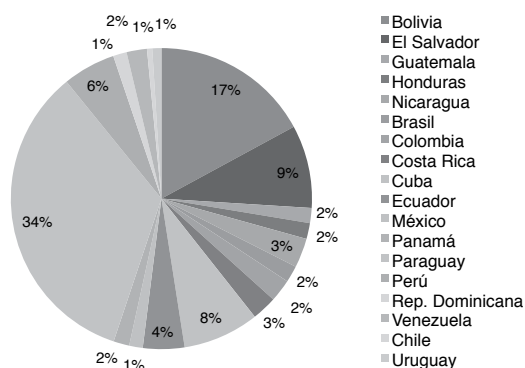
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de la Cooperación Sur-Sur Iberoamericana (varios años).

Los números también indican una disminución en la cantidad de proyectos en los últimos años, aunque esto puede tener más que ver con un refinamiento de las metodologías y enfoques vigentes que con un cambio de foco en la política argentina.

### PAÍSES SOCIOS Y OTROS SOCIOS

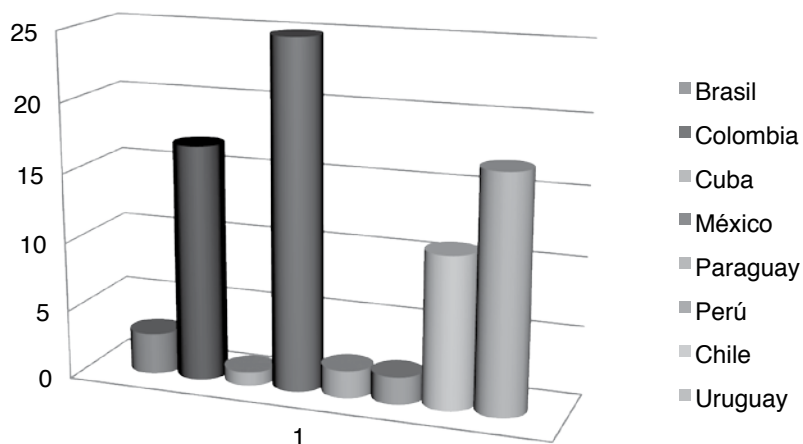
En la región iberoamericana el principal socio receptor de proyectos de cooperación ha sido Paraguay (420), seguido por Bolivia (211), el Salvador (110) y Cuba (101) para el período 2008-2015.

**Gráfico 2**  
Argentina como oferente (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (varios años).

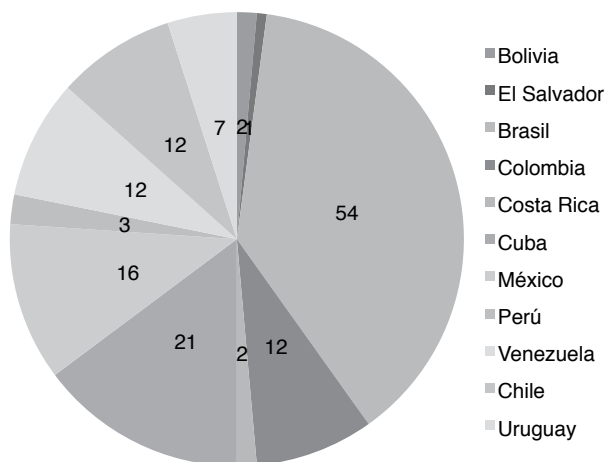
**Gráfico 3**  
Proyectos bidireccionales (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (varios años).

Mientras que, como receptor de la cooperación iberoamericana, los principales socios han sido Brasil, Cuba y México.

**Gráfico 4**  
Argentina como receptor de proyectos de CSS iberoamericana (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (varios años).

## **EXPERIENCIAS DESTACADAS**

En cuanto a las temáticas o sectores de actuación, el FOAR ha sido utilizado principalmente en tres áreas: Derechos Humanos, inclusión social y desarrollo productivo sustentable, particularmente vinculado con proyectos agrícolas.

Sin embargo, cabe destacar en los últimos años la innovación a partir de proyectos regionales. Entre ellos, vale mencionar un proyecto en salud sobre el “fortalecimiento del desarrollo de los procesos de donación y trasplante de células, tejidos y órganos” desarrollado con Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Perú. A partir de la amplia experiencia del Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) en la temática, el programa buscó promover la creación de un espacio para el intercambio de experiencias y transferencia de capacidades que permitiera mejorar los indicadores de trasplantes de órganos.

Otra experiencia novedosa, también en el área de salud, fue una cooperación triangular (CTR) con la OPS/OMS con catorce países de la Comunidad de Caribe (CARICOM por sus siglas en inglés) para el fortalecimiento de la detección y vigilancia de la resistencia antimicrobiana nacional y regional. Una particularidad de este proyecto es que se desarrolla en el marco de una planificación regional sobre la temática, que incluye la Estrategia de Salud de CARICOM, la Estrategia de Cooperación Sub-regional (SCS) 2016-2019 y la Cooperación Caribeña en Salud (CCH) IV. Otra particularidad es que articula más de una institución argentina que complementan sus roles a través de sus propias fortalezas.

## **BALANCE: ÚLTIMOS 10 AÑOS Y PERSPECTIVAS**

La CSS de la Argentina es un componente particular de la política exterior del país y refleja la orientación política de los gobiernos que la implementan. Por un lado, presenta variaciones narrativas y matices con relación a los objetivos de política exterior; incluso dentro de un mismo gobierno. Por otro lado, ha evidenciado líneas de continuidad a lo largo de los años que permiten analizarla autónomamente y trazar ciertos rasgos de identidad. La permanencia de una burocracia técnica, que además comparte valores y conceptualizaciones, explica en parte estas continuidades.

Hacia mediados de la primera década del siglo la Argentina comenzó a tener un rol político más activo en la CSS. Superado el período de crisis de 2001 en el cual el país había recurrido a la cooperación de los países desarrollados las relaciones con las principales potencias tendió a buscar una creciente autonomía siguiendo un modelo



de oposición limitada<sup>2</sup>, esto es una combinación de desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción. En este contexto la Argentina definió claramente su identidad como país del “Sur” y “latinoamericano” y América Latinase transformó en una prioridad de vinculación política y económica, así como un espacio privilegiado para conceptualizar la CSS.

Estas definiciones se produjeron en un escenario internacional atravesado por transformaciones sustantivas que abrieron un espacio alternativo para las agendas de desarrollo de los países del “Sur”: un importante crecimiento en los países en desarrollo, la difusión del poder desde los países centrales hacia los nuevos “poderes emergentes” y un espacio creciente para modelos de desarrollo diversos.

Para la política exterior argentina entre 2007 y 2015, la CSS recuperó un sentido esencialmente político, que se manifestó en una contraposición y una crítica, hacia la forma en que se ha desarrollado la Cooperación Norte-Sur (CNS). La discusión que proponía entonces la Argentina estaba centrada en el campo de la política, no de la metodología y de las mediciones<sup>3</sup> y buscaba diferenciar la CSS en términos normativos del “paradigma” de la CNS. Este debate normativo se manifestó en un discurso altamente opuesto a los principios y metodologías propuestos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), no tanto por el valor de los principios en sí mismos, sino porque fueron propuestos en un espacio sin participación de los países en desarrollo. El debate normativo se retroalimentó y fue constitutivo a su vez de la identidad del Sur (Kern y Weisstaub, 2011).

Si bien se mantuvieron los lineamientos de esta narrativa, el período 2012-2015 evidenció algunos matices. Por un lado, el escenario de la cooperación al desarrollo tras el IV Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, realizado en Busan en 2011, propuso una nueva arquitectura para el sistema de cooperación que buscó integrar a los países emergentes, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Este espacio siguió reflejando tensiones entre las definiciones y prácticas de la CSS y la CNS con una baja o nula participación de los países del sur, en particular de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), lo cual afecta su legitimidad.

---

2 Esta caracterización surge de Russell y Tokatlian (2009), quienes desarrollan una tipología de los modelos de política exterior que han desplegado históricamente los países latinoamericanos frente a Estados Unidos.

3 Esta priorización no implica que no se hagan esfuerzos por mejorar los registros de información tal como puede observarse en el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009, donde el país aportó una importante cantidad de datos.

Tras esta conferencia, el debate político multilateral perdió intensidad y la política de cooperación de la Argentina se reorientó hacia una concepción más instrumental, supeditada a objetivos de política exterior. Las líneas de acción propuestas para el período 2013-2015 (DGCIN, 2015) tenían por objetivo ampliar el alcance de la cooperación, diversificando regiones. Así, incluían incrementar los países destinatarios y el número de misiones con lineamientos particulares para África, Caribe y Asia, siendo prioritarias las dos primeras las regiones. En el caso particular del Caribe, el objetivo político era conseguir apoyos en Naciones Unidas para el histórico reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas.

Los lineamientos incluían también generar mayor impacto a partir de los proyectos, proveer marcos legales a través de acuerdos de cooperación y aumentar la cooperación triangular.

En este período, el cambio de nombre del FOAR, que pasó de Fondo Argentino de Cooperación Horizontal a Fondo Argentino para la Cooperación Sur-Sur y Triangular refleja, no sólo la apelación a una identidad amplia y simbólica como la del “Sur”, sino la búsqueda de una estrategia para ampliar recursos a través de la CTR.

El gobierno que asumió en Argentina a fines de 2015 produjo un nuevo giro en la política exterior del país, en un contexto internacional caracterizado por la recesión económica, la disminución del poder de los países emergentes, una creciente crisis del multilateralismo y el giro hacia gobiernos de corte liberal en América Latina. El gobierno propuso como narrativa la idea de “volver al mundo”, lo cual, en términos prácticos, se traduce en la reconfiguración de las alianzas externas a partir de una visión pragmática que busca apoyos externos para la recuperación económica<sup>4</sup> y la narrativa de la CSS sigue esta misma línea. De acuerdo con las declaraciones de la Directora General de Cooperación, es una forma de “mantener la presencia activa en otros escenarios globales” mediante la “ayuda que se da a otros países en desarrollo para que salgan adelante” (La Nación, 2018b).

América Latina continúa siendo el principal destino, no obstante, se busca ampliar la cooperación con Asia de acuerdo con las prioridades geopolíticas del actual gobierno (La Nación 2018a). En la actual gestión se continúa buscando ampliar los socios para promover la CTR. Si bien esta tendencia se observaba desde 2012, la motivación es diferente: además de ser una estrategia para ampliar la base de

---

4 El gobierno apostó a tener una alta participación en diversos espacios internacionales: Argentina fue sede de la reunión de la OMC en 2017, de la IV Conferencia sobre Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil el mismo año, presidencia del G20 en 2018, por citar algunos ejemplos.

recursos, constituye un elemento de vinculación y articulación con la CNS –a diferencia de la contraposición que proponía el gobierno anterior– de forma consistente con los lineamientos de la actual política exterior. Otra de las tendencias es brindar asistencia técnica mediante talleres que permitan llegar a más cantidad de países, racionalizando los recursos disponibles. Finalmente, la Argentina apuesta a macar un hito importante en la II Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur celebrada en Buenos Aires en marzo de 2019. Para el país la conferencia se presenta como una oportunidad para promover el rol de las Naciones Unidas en la gobernanza de la CSS, reconocer discursos y prácticas que ya configuran una identidad propia de la CSS y responder a desafíos, tanto operativos como políticos, muy distintos a los de la primera conferencia en 1978.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- DGCIN 2015 *Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur 2013-2015* (Argentina).
- Falótico, L. 2018 “La Argentina en el régimen de cooperación internacional al desarrollo. Un análisis de su rol dual en las modalidades de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur” Tesis para optar por el título de Magister en Cooperación Internacional, Buenos Aires.
- Kern, A. y Weisstaub, L. 2011 “El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Madrid: IUDC-UCM), N° 27, invierno 2011, pp. 83-95.
- Kern, A. y Pauselli, G. 2017 “South-South cooperation and the governance of development aid in South America”, en Rigiroszi, P. y Wylde Ch. (eds.) *Handbook of South American Governance* (London: Routledge).
- La Nación 2018a Cooperación internacional: el rol de la Argentina en el mundo, 31 de marzo de 2018, en <<https://www.lanacion.com.ar/2121073-cooperacion-internacional-el-rol-de-la-argentina-en-el-mundo>>.
- La Nación 2018b Cooperación argentina con naciones de tres continentes, 12 de abril en <<https://www.lanacion.com.ar/2124770-cooperacion-argentina-con-naciones-de-tres-continentes>>.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. 2009 “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (Barcelona) N° 85-86, mayo, pp. 211-249.

- Secretaría General Iberoamericana 2008 *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2009 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2010 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2011 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2012 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2014 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2015 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Surasky, J. 2013 “Una mirada a la actual de la cooperación sur-sur que ofrece la Argentina”, en Ayllón, B. y Ojeda, T. *La cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (Madrid: IUDC-UCM Editorial Catarata).



# **RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN SUR-SUR DE BOLIVIA**

Eduardo Paz Rada\*

## **ANTECEDENTES**

Las relaciones exteriores en Bolivia han estado fuertemente vinculadas a las estrategias regionales dominantes por el modelo de relacionamiento con las metrópolis mundiales desde el periodo colonial español hasta el imperial inglés y norteamericano y particularmente, después de la Segunda Guerra Mundial, por la geopolítica estadounidense en América Latina enmarcada en las pautas establecidas en la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Esta situación se correlaciona con las políticas internas caracterizadas por la hegemonía de elites políticas y económicas que se adaptaron a la división internacional del trabajo y a la dependencia, especializando al país en la producción de materias primas, particularmente minerales e hidrocarburos, como enclave articulado a los procesos industriales del capitalismo mundial y a sus gobiernos siguiendo las decisiones hemisféricas dominantes.

Las relaciones económicas, comerciales, diplomáticas, políticas y militares y las estructuras institucionales se adaptaron a las necesidades del orden mundial occidental en el marco de la guerra fría

\* Sociólogo boliviano con Maestría en Ciencia Política de la FLACSO-México, docente e investigador de la UMSA de Bolivia. Profesor invitado en la UBA de Argentina, la U. de Valparaíso de Chile y la ENFF de Brasil. Es miembro del Grupo de Trabajo Cooperación Sur-Sur y políticas de desarrollo de CLACSO.

definida por la bipolaridad, primero, y por la orientación unipolar de la potencia mundial a finales del siglo pasado. Es así que las relaciones exteriores bolivianas han estado históricamente dominadas por las relaciones de dependencia Norte-Sur.

Sin embargo en los últimos doce años han cambiado de manera sustancial por la importancia que ha adquirido la perspectiva política de integración Sur-Sur a partir de los procesos nacionalistas y anti-imperialistas surgidos en la región (desde la revolución bolivariana venezolana, el acercamiento con el gobierno cubano, hasta los procesos democráticos que permitieron la formación de gobiernos progresistas en Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia, Uruguay o Nicaragua) que cuestionaron la imposición de políticas económicas, comerciales y militares desde el Norte.

### **VIRAJE HISTÓRICO**

En el caso boliviano se produjo, en octubre de 2003, un levantamiento popular que expulsó al presidente que impuso un programa neoliberal en Bolivia desde 1985 y a los partidos tradicionales que habían respaldado el mismo y, después de una transición de dos años, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales Ayma ganó desde 2005 sucesivas elecciones con mayoría absoluta respaldado por los movimientos sociales constituidos por organizaciones campesinas, indígenas, de colonizadores, de mujeres, de juntas vecinales y sindicales.

La rebelión de octubre determinó una agenda política que establecía que el principal recurso natural del país, el gas, no fuera vendido a Chile y Estados Unidos, que se procediese a la nacionalización e industrialización de los hidrocarburos y que se convocase a una Asamblea Constituyente que generase reformas en el orden constitucional y legal.

### **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BOLIVIA**

Luego de realizarse la Asamblea Constituyente de 2006 a 2008, el año 2009 se aprobó la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional que establece transformaciones radicales en el orden cultural, político, económico, social, jurídico, diplomático y de las relaciones internacionales.

La Constitución define en el artículo 10 la prioridad de “[...] la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo a fin de contribuir al desarrollo equitativo y a la promoción de la interculturalidad”.

En el artículo 265 señala que “Bolivia promueve las relaciones de integración social, política, cultural y económica de manera particular la integración latinoamericana” y agrega que “El Estado fortalecerá la

integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo”.

A su vez el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con Direcciones específicas para fomentar las relaciones entre los pueblos indígenas y la Cooperación Sur-Sur (CSS) y se crearon los Vice-ministerios de Coordinación con los Movimientos Sociales y de Descolonización.

Asimismo, la Constitución en su primer capítulo define a Bolivia como un “Estado Unitario de Derecho Plurinacional Comunitario” que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico” y que se convierte “en un estado pacifista que rechaza la guerra” y “prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en el país”.

El gobierno de Evo Morales ha cambiado sustancialmente la administración de las relaciones exteriores, no solamente con las reformas constitucionales, sino con las prácticas y la presencia de indígenas, campesinos, dirigentes populares y originarios en los cargos más importantes de los ministerios, el parlamento, las embajadas y de la función pública, los que estuvieron excluidos totalmente de la gestión estatal. Como Morales, el Canciller de los primeros once años de gobierno 2006-2017, fue el indígena David Choquehuanca, quien impulsó el Suma Qamaña (Vivir Bien) en la vida interna y en las relaciones exteriores de Bolivia, al igual que su sucesor Fernando Huanacuni y Diego Pary.

## **RELACIONES INTERNACIONALES DE BOLIVIA**

El contexto regional del ascenso y consolidación del Estado Plurinacional ha sido sumamente positivo para el desarrollo de las posiciones internacionales de Bolivia. El proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por Estados Unidos, fue rechazado en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre de 2005, donde participó Evo Morales como dirigente social a pocos meses de jurar como presidente.

De la misma manera se fueron construyendo los proyectos de integración regional como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América<sup>1</sup> (ALBA) en 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010 al impulso de los presidentes Hugo Chávez de Venezuela, Lula Da Silva de Brasil, Fidel

---

1 Posteriormente renombrada como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).



Castro de Cuba, José Mujica de Uruguay, Rafael Correa de Ecuador, Néstor Kirchner de Argentina y el propio Evo Morales, entre otros.

En el marco internacional se producían también cambios importantes como el ascenso económico, político y militar de China, Rusia e India, la crisis económica del capitalismo europeo y norteamericano y la emergencia de otros países y regiones con mayor protagonismo internacional, abriéndose paso la multipolaridad mundial.

En este panorama el gobierno boliviano va a desarrollar cambios profundos a nivel interno, así como en las relaciones internacionales sobre la base del rechazo de toda política de injerencia de las potencias mundiales en el país, reivindicando la soberanía y la dignidad nacionales, el acercamiento e integración con los países de la región y la prioridad de las relaciones con los pueblos indígenas de América Latina y de otros continentes.

Los temas relacionados a la lucha anticolonial y el derecho a la autodeterminación de los pueblos, a los derechos de los pueblos indígenas, a los derechos humanos fundamentales, a los derechos de la naturaleza, al establecimiento de un nuevo orden económico mundial más justo y equitativo, a la importancia de la cooperación mutua entre los países del Sur, a la lucha por la paz y el desarme, al protagonismo de los movimientos populares y al derecho boliviano a una salida soberana al mar, van a ser la base de su agenda exterior.

Para ello van a desarrollar acciones de promoción de sus posiciones en los organismos internacionales, especialmente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el Grupo de los países No Alineados y los proyectos de integración regional, la realización de Cumbres Alternativas con el protagonismo de los movimientos sociales e indígenas para promover sus reivindicaciones a nivel mundial y las relaciones y acuerdos bilaterales con países del Sur.

Los estudios y análisis realizados por Theotonio dos Santos (2003) sobre la necesidad de desarrollar un pensamiento estratégico desde América Latina frente a la crisis del atlantismo ante un nuevo ciclo histórico de las relaciones internacionales, el pensamiento desde el Sur con nuevas epistemologías reivindicando el pensamiento y conocimiento de los pueblos indígenas impulsado por Boaventura de Sousa Santos y la teoría de la “desconexión” y la crítica al eurocentrismo enfrentando al sistema hegemónico en condiciones igualdad en el sistema mundial, presentado por Samir Amín (1988), son reflexiones teóricas importantes para explicar el proceso boliviano y latinoamericano.

Como parte de las políticas del gobierno boliviano y de las decisiones del presidente Evo Morales se ha desarrollado la política de la Diplomacia de los Pueblos desde las relaciones Sur-Sur, orientada

la misma a que las organizaciones indígenas y populares sean parte constitutiva de las actividades bolivianas en el ámbito internacional, tomando en cuenta que en las últimas décadas se han presentado una pluralidad de actores privados, transnacionales, subnacionales, fundaciones, ONG o grupos de interés en el debate y definiciones de la política internacional.

Por tanto, ya no son solamente las representaciones estatales de los gobiernos las que definen las orientaciones de las políticas internacionales, ni las que definen el campo diplomático y, en este caso, los pueblos a través de sus organizaciones se hacen protagonistas de la disputa del campo diplomático y de la gestión de demandas y presiones para la toma de decisiones.

### **CUMBRES SOCIALES Y RELACIONES SUR-SUR DE BOLIVIA**

Las Cumbres Alternativas y paralelas a las Cumbres Presidenciales se han convertido en instancias de manifestación de sectores importantes de la población excluida de las agendas y de las prioridades de los gobiernos. En el caso boliviano, en los últimos diez años se han organizados cuatro Cumbres Sociales que tuvieron repercusiones importantes tanto en las instituciones internacionales como en la formación de conciencia sobre temas estratégicos.

A partir septiembre de 2007, cuando Evo Morales fue el principal orador de la Asamblea General de la ONU para defender y conseguir la aprobación de los derechos de los pueblos indígenas, se abrió una agenda permanente a través de la cual se fueron marcando las perspectivas de temas estratégicos con el protagonismo de Bolivia.

En abril de 2010 se realizó en Cochabamba la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático con la asistencia de delegados de movimientos sociales, sindicatos, gobiernos, ONG, fundaciones de los cinco continentes, junto a ministros y presidentes de algunos países. En la declaración final se planteó “la recuperación, revalorización y fortalecimiento de los conocimientos, sabidurías y prácticas ancestrales de los Pueblos indígenas, afirmados en la vivencia y propuesta de Vivir Bien, reconociendo a la Madre Tierra como un ser vivo con la cual tenemos una relación indivisible, interdependiente, complementaria y espiritual”. Asimismo, a tiempo de “manifestar el respeto a los derechos de la Madre Tierra y a los derechos humanos”, se estableció “el reconocimiento del ser humano por lo que es y no por lo que tiene y la eliminación de toda forma de colonialismo, imperialismo e intervencionismo” (MRE, 2010).

Para celebrar los cincuenta años de la creación del Grupo de los 77 (G-77) en el marco de las Naciones Unidas se realizó, en junio de 2014 en Santa Cruz- Bolivia, la Cumbre de del G-77+China con

la asistencia de varios Jefes de Estado y el Secretario General de la ONU Ban Ki-moon y delegados de 133 países, bajo los principios de la Cooperación Sur-Sur que permitió al presidente reafirmar la postura de Bolivia.

Evo Morales manifestó:

Ha llegado el tiempo de las naciones del Sur, antes fuimos colonizados y esclavizados, y con nuestro trabajo robado se levantaron los imperios del Norte. Hoy, a cada paso que damos por nuestra liberación los imperios entran en decadencia y comienzan a derrumbarse, pero nuestra liberación no es solo la liberación de los pueblos del Sur, es a la vez la liberación de la humanidad entera porque nosotros no luchamos para dominar a otros, luchamos para que nadie domine a otro. (MRE, 2014: 85).

Propuso el establecimiento de un Instituto de Cooperación y Descolonización Sur-Sur, un centro de investigación que tendría a su cargo la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo, para profundizar la implementación de las propuestas formuladas por el G-77 y China, así como proporcionar asistencia técnica y fortalecimiento institucional para el desarrollo y la autodeterminación.

El tercer evento enmarcado en las relaciones Sur-Sur se realizó en Bolivia en julio de 2015 en la Cumbre de los Movimientos Sociales y Populares, con la presencia del Papa Francisco y dirigentes obreros y campesinos de todas las regiones del mundo. En la oportunidad se analizaron los problemas sociales y políticos que enfrentan los sectores y clases excluidas y se definió como derechos fundamentales de todos los trabajadores del campo y la ciudad el tener tierra, trabajo y techo para vivir dignamente.

Finalmente se realizó en Tiquipaya, en octubre de 2015, la Segunda Cumbre Mundial de los Pueblos sobre el tema del Cambio Climático y la Defensa de la Vida en la que se determinó elevar a la Cumbre de Paris y a la Asamblea de las Naciones Unidas la demanda correspondiente para que todos los países firmen la Convención Marco de la ONU para enfrentar el Cambio Climático CP21, cambio que está poniendo en riesgo la vida humana en el planeta. Evo Morales estuvo acompañado por Ban Ki-moon y el ministro francés de Relaciones Exteriores, Laurent Fabius.

## **PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y COOPERACIÓN SUR-SUR BOLIVIANA**

En el campo de la CSS regional fue importante la participación de Bolivia en los proyectos integracionistas del ALBA, la UNASUR y la CELAC.

Al incorporarse al ALBA con el objetivo de consolidar la integración basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad de avanzar

a los más altos niveles de desarrollo preservando la independencia, la soberanía y la identidad, Bolivia presentó el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) como un aporte para una relación comercial, económica y política de tipo horizontal y complementaria entre los países en el marco de la CSS.

El TCP, incorporado a los acuerdos del ALBA, destaca que se trata de “una respuesta al agotamiento del modelo neoliberal, fundado en la desregulación, la privatización y la apertura indiscriminada de los mercados” y que “el comercio y la inversión no son fines en sí mismos sino medios del desarrollo”, promoviendo “un modelo de integración comercial entre los pueblos que limite y regule los derechos de los inversionistas extranjeros y las transnacionales” (MRE, 2014: 85).

Asimismo, el TCP postula “la complementariedad frente a la competencia; la convivencia con la naturaleza en contraposición con la explotación irracional de recursos; la defensa de la propiedad social frente a la privatización extrema” e insta “a los países participantes de un proceso de integración solidario a dar prioridad a las empresas nacionales como proveedoras exclusivas de los entes públicos”, planteando “alcanzar una verdadera integración que trascienda los campos comercial y económico –cuya filosofía es alcanzar el desarrollo endógeno justo y sustentable en base a principios comunitarios– que tenga en cuenta las diferencias nacionales” (MRE, 2014: 142).

En términos específicos, las estrategias y políticas planteadas en el ALBA van a tener su impacto en Bolivia a través de acciones orientadas a distintos sectores, regiones y ámbitos de intervención estatal. La decisión estratégica de la Nacionalización de los Hidrocarburos del primero de mayo de 2006 estuvo acompañada por el gobierno y los técnicos venezolanos que asesoraron respecto a la política petrolera internacional.

En el caso de Cuba fue muy importante su experiencia para respaldar y orientar en los temas de salud, servicio social y alfabetización en las campañas nacionales que se realizaron en Bolivia. En el campo de la medicina social la presencia de brigadas de médicos cubanos para atender zonas marginales y rurales fue muy importante, destacándose, sin embargo, la “operación milagro” que atendió a casi dos millones de personas con problemas oftalmológicos. A su vez, las campañas de alfabetización “yo sí puedo” alcanzaron niveles óptimos en los resultados de conseguir que el 96.2% de la población lea y escriba, superando niveles elevados de analfabetismo en los sectores más empobrecidos, marginales, rurales y de mujeres.

Respecto a la UNASUR la participación de Bolivia fue intensa tanto en las cumbres presidenciales como en los Consejos sectoriales. Desde el punto de vista de la situación interna del país, en el campo

político fue decisiva la intervención de la Cumbre de Presidentes de UNASUR en Santiago de Chile en 2008 que impidieron un enfrentamiento de grandes proporciones para derrocar al presidente Evo Morales Ayma y el intento de separatismo de la región oriental de Bolivia.

Por sus principios de flexibilidad y participación voluntaria de los países miembros, la CELAC, como instancia de coordinación política, impulsa el diálogo y la concertación política entre los países de la región, siendo este ámbito el más destacado tomando en cuenta la diversidad y heterogeneidad de los participantes. Además, asume el compromiso de avanzar en el proceso gradual de integración de la región, haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad política, económica, social y cultural de los seiscientos millones de habitantes de América Latina y el Caribe.

En los últimos dos años los procesos de integración y de CSS se han debilitado sustancialmente con el viraje adoptado especialmente por los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina, así como por la presión de las políticas del Estados Unidos en los gobiernos sobre los que tiene mayor influencia. En ese marco, el protagonismo de Bolivia también ha disminuido, aunque los principios de la CSS están presentes en su participación en las instancias del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), el G-77+China, el ALBA-TCP y los contactos bilaterales con países de Medio Oriente, Asia y África.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALAI 2015 *América Latina en Movimiento: Vigencia del Espíritu de Bandung* (Quito: ALAI).
- ALBA 2004 *Acuerdo de creación del ALBA* (Caracas).
- Amin, S. 1988 *La desconexión, hacia un sistema mundial policéntrico* (España: IEPALA).
- CELAC 2011 *Declaración de Caracas* (Caracas: CELAC-SELA).
- CELAC 2016 *Declaración Política* (Quito: CELAC-SELA).
- Díaz, K. 2011 “La diplomacia de los pueblos, relaciones internacionales desde el sur” en Revista *Ciencia y Trópicos* Vol. 35 N°1 (Recife: Fundación Joaquim Nabuco).
- Díaz, K. 2011a “Diplomacia de los pueblos: Participación popular en las relaciones internacionales” en Revista *América Latina* N°10 (Santiago de Chile: Universidad ARCIS).
- Dos Santos, Th. 2003 *Teoría de la Dependencia* (México: Plaza Janés).
- Milani, C.; Soares, Ma. R. y Echart, E. (eds.) 2016 *Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo* (Buenos Aires: CLACSO-IESP- UERJ).

- Fernández, G. 2014 *La Bolivia del siglo XXI* (La Paz: Bolivia PIEB).
- Ministerio de Relaciones Exteriores 2014 *La revolución democrática y cultural y su política exterior. Memoria 2006-2013* (La Paz: Sagitario).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2010) *Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra* (Bolivia) en <<http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/sites/default/files/libros/Cmpcc%20discursos%20y%20documentos%20seleccionados.pdf>>
- Paz, E. (2017) *Bolivia: Políticas y prácticas sobre los procesos de integración regional en el contexto geopolítico internacional (2006-2016)* (La Paz: IDIS).
- Paz, E. 2017 “Disputa y crisis política e histórica en los procesos de integración en América Latina” en Revista *Temas Sociales* N° 41 (La Paz: IDIS-UMSA).
- UNASUR 2011 *Tratado Constitutivo de Brasilia* (Ecuador: UNASUR).
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia 2009 *Constitución Política del Estado* (Bolivia).



# **A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL**

Clayton M. Cunha Filho\*

Apresentada como uma parceria entre semelhantes que partilham desafios comuns ao desenvolvimento e executada como relação oficial entre dois ou mais Estados, a política brasileira de Cooperação Técnica Internacional (CTI) foca principalmente no compartilhamento de práticas e políticas públicas tidas como exitosas a partir das demandas próprias dos países envolvidos. Oficialmente desinteressada, a CTI brasileira possui forte caráter instrumental de projeção de poder brando que lhe garantiu centralidade na política externa do país, sobretudo a partir de 2003, e em sua expansão recente caminhou junto, em geral, da penetração de empresas brasileiras de construção civil, mineração, energia e agronegócio (García, 2016; Giacalone, 2016; Hirst, 2012; Kraychete, 2016; Milani e Carvalho, 2013; Pereyra, 2016; Vasconcellos, 2014).

## **MARCO NORMATIVO DA CSS**

Um dos calcanhares-de-Aquiles da CSS brasileira reside na inexistência até o presente momento de um marco jurídico-legal abrangente para o setor. O país promulgou, em 22 de julho de 2004, o Decreto

\* Professor do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza – CE, CEP 60020-181, Brasil. Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ, autor do livro “Formação do Estado e horizonte plurinacional na Bolívia” (Editora Appris, 2018).



n. 5.151 regulamentando a cooperação técnica recebida e em 4 de maio de 2010 assinou o Acordo de Cooperação Técnica na Área da Defesa visando formalizar a cooperação entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ministério da Defesa, mas persiste importante lacuna legal no que diz respeito à cooperação prestada e ao papel dos distintos atores envolvidos (Almino, 2017; Milani, 2017; Milani *et al.*, 2014; Siqueira, 2016).

Trinta anos após a fundação da ABC em 25 de setembro 1987, o país segue operando principalmente nos marcos do Acordo Básico de Assistência Técnica (ABAT) de 29 de dezembro de 1964 subscrito junto ao PNUD, através dos quais assina “projetos guarda-chuva de cooperação Sul-Sul” para poder executar as ações administrativas e financeiras inerentes no exterior (Milani, 2017: 79). Isto, embora tenha garantido flexibilidade na gestão de recursos e articulação internacional (Leite, 2016: 57–58), também gera dificuldades operacionais, na medida em que acarreta situação de insegurança jurídica aos atores envolvidos e frequentes atrasos e improvisações administrativas na execução dos projetos (Hirst, 2012:12). A natureza da CTI brasileira, envolvendo significativa diversidade de ministérios, órgãos, autarquias e de modo crescente também organismos da sociedade civil, atores e empresas privadas tem colocado em evidência a insuficiência do marco-legal existente diante do contexto recente de expansão e diversificação da CSS brasileira.

### **ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA CSS DO PAÍS**

A estrutura institucional da CSS brasileira tem na ABC o papel de coordenação do processo de concepção, execução e gerenciamento dos projetos de cooperação. Cabe à Agência atuar em parceria junto aos ministérios ou órgãos respectivos detentores dos conhecimentos técnicos específicos requeridos às áreas de atuação e articular a participação de atores nacionais e internacionais – incluindo empresas e universidades – nos programas da cooperação técnica internacional. Na ausência de um corpo próprio de agentes de cooperação, os técnicos responsáveis pela operação dos programas são em geral cedidos pelos demais órgãos públicos brasileiros e cabe à ABC arcar com os custos de diárias e passagens. Dada a natureza orientada a demandas (*demand-driven*) da cooperação brasileira, cabe ainda à Agência o papel de orientar as instituições nacionais sobre oportunidades de cooperação existentes, assessorar a formulação de projetos e coordenar a negociação entre instituições cooperantes e demandantes, além de monitorar e divulgar os resultados da execução dos projetos (Almino, 2017:21; Milani, 2017: 66).

Embora ainda muito dependente do ABAT, sobretudo na cooperação prestada, a ABC passou, como resposta a questionamentos do

judiciário e órgãos de controle brasileiros, por um processo de ajustes institucionais e “itamaratização” de sua estrutura a partir de 2004 (Leite, 2016: 61). Na estrutura atual do Itamaraty, regida pelo Decreto n. 8.817, de 21 de julho de 2016, a ABC encontra-se em posição análoga à de um departamento vinculado à Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais do MRE. Possui em seu organograma nove coordenações-gerais, “sendo duas delas relacionadas à cooperação recebida pelo governo brasileiro [...], cinco à cooperação prestada [...] e duas de planejamento e administração” (Milani, 2017: 61). Embora persistam as já mencionadas lacunas no marco legal e apesar da grande dispersão e significativa autonomia das entidades envolvidas na CSS brasileira<sup>1</sup>, a ABC é reconhecida pelos atores como órgão central do processo, o que lhe confere importante voz política na matéria (Hirst, 2012: 12).

A Agência atua por meio de parcerias com ministérios ou outros órgãos públicos responsáveis pela execução técnica dos projetos de cooperação específicos. Dentre os “sócios internos” destacam-se órgãos como Fiocruz, Embrapa e SENAI, autarquias e instituição privada de direito público envolvidas nas três áreas estrela da CSS brasileira, respectivamente. Dentre os ministérios, destacou-se no último período o Ministério do Desenvolvimento Social, presente em 220 missões de cooperação entre 2011-2013 (Milani, 2017: 66). Como fruto de sua dimensão interestatal, a CSS brasileira difere de boa parte da cooperação técnica internacional por não envolver significativamente os chamados agentes mediadores (ONG, gabinetes de consultoria etc.). Por um lado, essa dimensão contribui a evitar o desenvolvimento de uma “indústria da ajuda” no Brasil. Por outro dificulta, a participação da sociedade civil brasileira nos projetos de cooperação (Milani, 2017: 69; Siqueira, 2016: 176). Também ainda é pouco relevante no âmbito da ABC a parceria com entes subnacionais, tanto dentro quanto fora do país, apesar de avanços como o lançamento de edital específico de CSS para governos subnacionais ou a organização em andamento de banco de dados sobre cooperação descentralizada a partir de experiências realizadas com a França e Itália (Milani, 2017: 66, 102).

### **DADOS DAS ATUAÇÕES DE CSS REALIZADAS E RECEBIDAS**

Com relação aos dados da cooperação, a multiplicidade e dispersão dos sistemas de execução e controle envolvidos tem constituído significativa dificuldade para pesquisadores interessados na política de

---

1 Segundo Hirst (2012, p. 12), entre 2005-2009, por exemplo, foram identificadas 140 entidades estatais brasileiras envolvidas com a cooperação, com variável centralidade da ABC como ente coordenador intra- e extra-estatal.

CSS brasileira e mesmo por vezes para diretores da própria ABC e gestores envolvidos (Milani, 2017: 78; Santos y Correio, 2018: 52). Tem sido notório o esforço de sistematização e divulgação de dados – a partir de 2010 – por parte do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através dos relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (IPEA e ABC, 2010, 2013, 2016), mas estes não incluem dados acerca da cooperação desenvolvida por entidades subnacionais ou empréstimos concedidos pelo BNDES, por exemplo, oferecendo assim “uma fotografia ainda insuficiente e incompleta da cooperação prestada pelo Brasil” (MILANI e Carvalho, 2013: 24; Milani *et al.*, 2014: 112), especialmente ante a estimativa de que tais empréstimos superam o montante oficial da CSS (García, 2016: 198; Giacalone, 2016: 147; Kraychete, 2016).

Segundo dados do último relatório IPEA/ABC (2016), os recursos da cooperação brasileira concentram-se fundamentalmente nas áreas de saúde, agricultura e educação – já apontadas por pesquisadores da área como as “estrelas” do portfólio brasileiro (Hirst, 2012:11; Milani *et al.*, 2014:113) – seguidos por defesa, meio ambiente, desenvolvimento social e energia. É notória, ainda, a importância geográfica assignada pela CSS brasileira à América Latina e África: em 2010, 68,1% dos gastos brasileiros se dirigiu a América Latina e Caribe e 22,6% à África. No período 2011-2013, 45,47% e 46,44% respectivamente (Milani, 2017:74–75; Milani *et al.*, 2014: 111). Cabe mencionar também o expressivo crescimento em importância da chamada Cooperação Trilateral (ou Triangular) para a CSS brasileira, passando de 1,9% para 73,8% do orçamento executado sob coordenação da ABC entre 2009 e 2015 (Milani, 2017: 142).

**Tabela 1**  
Gastos do governo brasileiro com a cooperação para o desenvolvimento internacional, 2005-2013

Modalidade	Total (em R\$)
Cooperação técnica	565.921.743
Cooperação educacional	476.222.210
Cooperação científica e tecnológica <sup>1</sup>	420.490.779
Cooperação humanitária	822.288.747
Apoio e proteção a refugiados	20.918.661
Operações de manutenção da paz	1.328.630.669
Gastos com Organismos Internacionais	4.349.772.626
Total	7.984.245.435

Fonte: Reproduzido de Milani (2017: 15).

## PAÍSES SÓCIOS E OUTROS SÓCIOS

Com relação aos países sócios, destacam-se na África os cinco PALOP Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Angola, em ordem decrescente de recursos recebidos, enquanto na América Latina e Caribe os cinco maiores receptores são, na ordem, Haiti, Chile, Argentina, Peru e Paraguai. No que tange aos sócios multilaterais, destacam-se órgãos da ONU como o PNUD – devido à importância do ABAT no marco jurídico brasileiro atual –, mas também FAO, OIT e UNESCO, além de organismos regionais como o Mercosul e a CPLP (Milani, 2017). Cabe, ainda, destacar a criação em 2004 de fundo específico no âmbito do Fórum IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) para o financiamento de CSS, tendo o mesmo recebido prêmios internacionais por sua atuação em 2006 e 2010 (Milani e Carvalho, 2013: 25–26).

## EXPERIÊNCIAS DESTACADAS

Desde que assumiu o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) em 2004 – e sobretudo após o terremoto que devastou a nação caribenha em 2010 –, o país caribenho adquiriu grande centralidade na política externa brasileira que se traduz no grande número de projetos e recursos que passou a receber, transformando-lhe no maior receptor individual da CSS brasileira (Hirst, 2012: 9; Milani, 2017: 117–119). Sob coordenação da ABC, o Brasil montou uma equipe multidisciplinar destinada a elaborar amplo diagnóstico da situação haitiana em 2004 e entre este ano e 2010 executou 42 projetos de cooperação bilateral e dois trilaterais no país.

Em 2010, participou do Encontro de Doadores visando a reconstrução pós-terremoto, comprometendo-se com a quantia de US\$ 163 milhões e possuía, em novembro de 2015, uma carteira com 4 projetos em andamento fundamentalmente nas áreas de saúde e agricultura, além do projeto de construção de um centro de formação profissional em parceria com o SENAI com início previsto para 2017 (Milani, 2017:117–118; Soares e Martínez, 2017: 143). O centro haitiano possui projeto ambicioso e busca emular outros centros já montados pelo SENAI em Angola, Cabo Verde, Guatemala, Guiné-Bissau, Paraguai, São Tomé e Príncipe, Timor Leste, Jamaica e Peru – este último em cooperação trilateral com a Alemanha (Soares e Martínez, 2017).

Na agricultura, destaca-se o projeto algodoeiro envolvendo Burquina Faso, Benin, Chade e Mali, logo expandido ao Togo (*Cotton-4+Togo*) e que pela percepção dos êxitos obtidos tornou-se um programa guarda-chuva englobando também os projetos Shire Zambeze (Malawi e Moçambique) e Cotton-Victoria (Tanzânia, Quênia e Burundi) (Milani, 2017: 120–122).

Outro importante projeto agrícola, este em cooperação trilateral com o Japão, mas que se destaca pelas dificuldades enfrentadas e pelas resistências locais suscitadas foi o PROSAVANA, concebido em 2009 e lançado em 2011 com foco em Moçambique. Moldado a partir do programa de cooperação japonesa que, a partir dos anos 1970, transformou o cerrado brasileiro em um dos maiores produtores mundiais de soja, além das dificuldades em arrecadar os fundos previstos para seu financiamento o programa enfrentou forte resistência da sociedade civil moçambicana por supostamente favorecer eminentemente aos grandes empresários rurais (incluindo o agronegócio brasileiro) e por seu caráter danoso ao meio-ambiente local (Milani, 2017: 121–126).

Também em solo moçambicano, mas na área de saúde, outro destaque foi a construção da fábrica de antirretrovirais em Maputo, inaugurada parcialmente em 2012. Considerada um “projeto-estrela” pela ABC e o Ministério da Saúde brasileiro, o ambicioso projeto enfrentou dificuldades logísticas e de financiamento à contrapartida moçambicana, passou por redefinições e atrasos e somente foi concluído a partir de doação monetária da mineradora Vale, com atuação comercial e interesses (incluído o PROSAVANA) no país. Ainda longe de operar na capacidade projetada, o futuro e a viabilidade do projeto são incertos (Milani, 2017:134–137).

Na área de educação, o Brasil tem mantido sua política de atração de estudantes estrangeiros de graduação e pós-graduação através dos programas PEC-G e PEC-PG, pelos quais passaram cerca de 3500 e 1600 alunos respectivamente na última década. Na graduação, a maioria compõe-se de estudantes oriundos dos PALOP (sobretudo de Cabo Verde), enquanto que na pós- sobressai uma maioria provinda da América Latina e Caribe. Buscando ampliar a cooperação no setor e refletindo a importância das duas regiões para a mesma, o país criou em 2010 duas universidades internacionais – da Integração Latino-Americana (UNILA) e Luso-Afro-Brasileira (UNILAB) (Costa e Farias, 2017).

### **BALANÇO DOS ÚLTIMOS 10 ANOS E PERSPECTIVAS**

A última década viu uma notória expansão da CSS brasileira, tanto em termos de prestígio frente aos parceiros, quanto em difusão geográfica e recursos disponíveis. Nas palavras de Jorge Chediek, diretor do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC), o Brasil se tornou uma “superpotência do *soft power*” e um exemplo exitoso de CSS por suas credenciais democráticas e exemplo concreto de políticas públicas capazes de tirar milhões da pobreza (Chediek, 2017). Contudo, as dificuldades econômicas e a crise política por que passa o país desde 2014 têm se refletido tanto na diminuição dos recursos, quanto no aumento das incertezas.

Embora o orçamento da ABC tenha se mantido na ordem de R\$ 35 milhões/anuais, como seus gastos se dão eminentemente em dólar tem sido particularmente afetada pela forte desvalorização recente da moeda brasileira (Milani, 2017). Além disso, o forte retrocesso social vivido pelo país com o regresso ao “mapa da fome”, aumento crescente do desemprego e da pobreza extrema, bem como a controversa deposição da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a reversão de prioridades de política externa do governo Bolsonaro podem colocar em questão o mencionado poder brando adquirido, bem como a própria atratividade da CSS brasileira no futuro próximo.

## BIBLIOGRAFIA

- Almino, J. 2017 “Introdução” em Almino, J. y Lima, S. (orgs.) *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira* (Brasília: FUNAG), pp. 19-30.
- Chediek, J. 2017 “O papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico” em Almino, J. y Lima, S. (orgs.) *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira* (Brasília: FUNAG), pp. 41–71.
- Costa, L. e Farias, J. 2017 “Expansão das universidades federais e os desafios da internacionalização” em Almino, J. y Lima, S. (orgs.) *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira* (Brasília: FUNAG), pp. 97–121.
- García, A. 2016 “Políticas públicas e interesses privados: Multinacionais brasileiras e a cooperação na América Latina” em Soares, M.; Milani, C R. S.; Echart, E. (orgs.) *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO), pp. 189–214.
- Giacalone, R. 2016 “La Cooperación Sur-Sur en la Agenda de Política Exterior de Brasil, Chile y Venezuela” em Soares, M.; Milani, C. R. S.; Echart, E. (orgs.) *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO), pp. 143–164.
- Hirst, M. 2012 *Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau* (Brasília: IPEA).
- Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Agência Brasileira De Cooperação (ABC) 2010 *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009* (Brasília: IPEA/ABC).
- Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Agência Brasileira De Cooperação (ABC) 2013 *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010* (Brasília: IPEA/ABC).

- I Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Agência Brasileira De Cooperação (ABC) 2016 *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, 2011-2013* (Brasília: IPEA/ABC).
- Kraychete, E. 2016 “El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la expansión de empresas brasileñas de construcción civil para América del Sur” en Soares, M.; Milani, C. R. S.; Echart, E. (orgs.) *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO), pp. 215–228.
- Leite, I. 2016 “A trajetória do envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010)” en Lechini, G. y Giaccaglia, C. (orgs.) *Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global* (Rosario: UNR Editora), pp. 50–69.
- Milani, C. R. S. 2017 *ABC 30 anos: história e desafios futuros* (Brasília: ABC).
- Milani, C. R. S. et al. 2014 *Atlas da política externa brasileira* (Buenos Aires/Rio de Janeiro: CLACSO/EDUERJ).
- Milani, C. R. S.; Carvalho, T. 2013 “Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano” en *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, Vol. 1, No. 1.
- Pereyra, G. 2016 “Modelos de Desarrollo y Política Exterior como trasfondo de la Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil en el siglo XXI” en Lechini, G. y Giaccaglia, C. (orgs.) *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global* (Rosario: UNR Editora), pp. 70–85.
- Santos, M. y Correio, U. 2018 “A Cooperação Sul-Sul Brasileira Analisada à Luz da Policy Transfer: o caso de Brasil e Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento” en *Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n. 2 (Brasil).
- Siqueira, T. 2016 “A participação da sociedade civil brasileira nos “novos” arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento” en Soares, M.; Milani, C. R. S. y Echart, E. (orgs.) *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO), pp. 165–188.
- Soares, F. y Martínez, I. 2017 “SENAI e ABC parceria estratégica, 30 anos de cooperação” en Almino, J. y Lima, S. (orgs.) *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira* (Brasília: FUNAG), pp. 125–144.

Vasconcellos, P. 2014 “O papel das empresas transnacionais brasileiras de engenharia e construção na integração sul-americana” en Carvalho, A. y Holanda, F. (orgs.) *Brasil e América Latina: percursos e dilemas de uma integração* (Fortaleza: Edições UFC), pp. 77–113.





# **COOPERACIÓN SUR-SUR DE COLOMBIA**

Bernardo Alfredo Hernández-Umaña\*

## **MARCO NORMATIVO DE LA CSS**

Desde los años 70 la cooperación internacional en Colombia ha venido avanzando de manera progresiva, con muchos cambios en sus lineamientos en razón de las políticas de gobiernos y sus intereses para promover y fortalecer la cooperación internacional en el país. Uno de los últimos cambios, en 2005, fue la decisión de fusionar las funciones de cooperación con los programas sociales que dependían de la Presidencia de la República, creando la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), quedando relegada la cooperación en esta nueva Agencia. En tal sentido, dando un giro importante a la política exterior anterior, el gobierno de Juan Manuel Santos consideró necesario que se dividieran las funciones que la Agencia tenía para crear una institución técnica que promoviera la cooperación en Colombia. Con este criterio se creó la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) mediante el Decreto N° 4152 de 2011.

\* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, magister en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Valladolid, Universidad de Salamanca, Universidad de León y Universidad de Burgos, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Docencia Universitaria y abogado de la Universidad Militar Nueva Granada.

La APC-Colombia, según reza el artículo 5 del Decreto N° 4152, tiene como objetivo “gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo”.

En materia de Cooperación Sur-Sur (CSS) la APC-Colombia tiene entre sus actividades principales organizar, diseñar, dirigir, coordinar, articular, gestionar, orientar y documentar todas las acciones, planes, programas y proyectos de cooperación internacional, técnica y financiera, que otorgue el país, de acuerdo con las políticas y la ejecución de las Estrategias Regionales de Cooperación Sur-Sur. Estas pretenden visibilizar y posicionar al país como oferente de cooperación internacional y de este modo, complementar la política exterior, que está bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, para contribuir a la orientación de la cooperación internacional hacia las prioridades de desarrollo de Colombia.

### **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

La APC-Colombia define la CSS como “un instrumento privilegiado de la política exterior colombiana (PEC) que se orienta en la generación de agendas positivas y en el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos de alto valor con países en desarrollo” APC-Colombia (2018e) y consecuentemente ha definido sus estrategias y hojas de ruta desde el 2012. En este sentido, la creación de la APC-Colombia ha permitido la articulación e implementación de proyectos de CSS con agencias homólogas de acuerdo con las estrategias regionales del país.

La APC-Colombia estableció la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) para el periodo 2012-2014, con los siguientes objetivos: i) Prosperidad democrática; ii) Eficacia de la Cooperación al Desarrollo; iii) Coherencia de la Cooperación Multilateral; iv) Posicionar la Cooperación Sur-Sur y Triangular; v) Promoción del Desarrollo Fronterizo e vi) Impulso a la Cooperación Descentralizada.

Terminada la ENCI se formuló la Hoja de Ruta de Cooperación Internacional 2015-2018, aprobada por el Consejo Directivo el 20 de mayo de 2015. Plenamente articulada con los intereses de la agenda de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, tiene un enfoque territorial y reconoce el papel que la cooperación internacional tiene en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como en efecto se ha hecho.

Para tal fin, se fijaron dos objetivos estratégicos dentro de esta Hoja de Ruta 2015-2018. El primero, focalizar y dinamizar la cooperación internacional que recibe Colombia y en ese orden se priorizaron tres áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental. El segundo, compartir conocimiento de alto valor y la articulación con la política exterior de Colombia, en aras de fomentar beneficios reales en una relación de horizontalidad con los socios de la CSS y que, a su vez, promuevan para el país un mayor desarrollo económico y social.

Para lograr el segundo objetivo, se cuenta con los siguientes instrumentos:

**1. Estrategias regionales**, que se han venido consolidando durante los últimos años en la CSS colombiana:

- Estrategia de Cooperación en la Cuenca del Caribe, desde el 2012 dirigida a 25 países<sup>1</sup> enfocada en la formación técnica para el trabajo, la seguridad alimentaria y nutricional, la gestión del riesgo de desastres, el medio ambiente y la promoción social;
- Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica, dirigido a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana en áreas como la promoción social, la gestión de calidad, los servicios públicos, la gobernabilidad local, la seguridad y el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa;
- Estrategia de Cooperación en Seguridad Integral desde el 2012, enfocada a África, Centroamérica, el Caribe y Eurasia, con el fin de compartir experiencias y buenas prácticas para luchar contra el crimen organizado transnacional, el terrorismo y el narcotráfico, conocimiento acumulado que las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y entidades aliadas de Colombia pueden transmitir al mundo;
- Estrategia de Cooperación Sur-Sur con África desde 2013, se ha enfocado a Egipto, Ghana, Kenia, Marruecos, Mozambique y Sudáfrica, en áreas tales como generación de ingresos, seguridad integral, promoción social, cultura, educación y deporte, y turismo;

---

1 Antigua y Barbuda, Belice, Bahamas, Costa Rica, Barbados, Trinidad y Tobago, Surinam, Granada, Guyana, Haití, El Salvador, San Cristóbal y Nieves, Honduras, Nicaragua, Guatemala, México, Jamaica, República Dominicana, Cuba, Venezuela, Monserrat, Panamá, Dominica.

- Estrategia de Cooperación Sur-Sur con el Sudeste Asiático desde el 2014, promoviendo la cooperación para contribuir a la mitigación del cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, la promoción social y la innovación en el sector agrícola y del turismo, con países como Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam y;
  - Estrategia de Cooperación Sur-Sur con Eurasia desde 2015, con la cual se ha fomentado el desarrollo productivo, minero-energético, gestión pública, buen gobierno, cultura y educación, con países como Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán y Turquía.
2. **Programas bilaterales**, basados en el diálogo de la CSS, el entendimiento oficial como se presenta con las comisiones mixtas de cooperación técnica y científica, comisiones de vecindad, comisiones culturales, educativas y deportivas, entre otros.
  3. **Alianzas estratégicas**, que se proyectan con un acuerdo de gana-gana con cualquiera que sea el socio en la CSS y siempre encaminado para generar valor agregado en las áreas que son importantes para el desarrollo de Colombia y finalmente;
  4. **Integración regional**, mediante los mecanismos de concertación<sup>2</sup>, espacios en los que la promoción de la integración regional se hace relevante, al igual que la discusión de temas que permiten llegar a acuerdos que benefician a las partes y por tanto al desarrollo de las naciones y la región.

## **¿Y CUÁL ES EL MECANISMO DE ACCESO A LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE COLOMBIA?**

La APC-Colombia lo define en *Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur en Colombia* como “El escenario natural de negociación de la Cooperación Sur-Sur son las Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica y Científica, creadas en los convenios marcos bilaterales de cooperación suscritos por Colombia.”.

---

2 Así como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Alianza del Pacífico, el Foro para la Cooperación entre América Latina y Asia del Este (FOCALAE), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), entre otros.

Hay que destacar que a este mecanismo pueden acceder instituciones públicas nacionales como territoriales, organizaciones del tercer sector o empresas privadas, que demanden un conocimiento en otro país del Sur, o tengan la intención de compartir experiencias y aprendizajes con un socio o aliado en otro país en desarrollo y que éste tenga una demanda específica. También vale recordar que aquellos programas de CSS que fueran convenidos en el marco de las Comisiones Mixtas de Cooperación<sup>3</sup> deben promover por acciones y proyectos de CSS que contribuyan al desarrollo social y económico del país, los cuales tendrán una vigencia de dos años, pudiendo prorrogarse después de evaluarse integralmente el impacto de la acción o proyecto desarrollado.

Por otro lado, la APC-Colombia, contribuyendo al desarrollo del segundo objetivo de la Hoja de Ruta 2015-2018, ha liderado el diseño e implementación de un *Modelo de cuantificación y agregación de valor*, con el cual se puedan establecer las contribuciones del país, yendo un poco más allá de cuantificar la CSS en recursos financieros y colocando la mirada en las acciones de colaboración e intercambio de conocimiento y saber hacer de expertos de un país a otro.

Con el objetivo de fortalecer la CSS y las Comisiones Mixtas de Cooperación, la APC-Colombia ha puesto de relieve la necesidad de centrarse en el enfoque de demanda, con una adecuada planeación y ruta definida. Con ello se pretende llevar a cabo iniciativas integrales, teniendo presente la adaptación a los contextos, la generación de asociaciones horizontales y la construcción conjunta de las líneas de acción con los países socios. Además, se promueve la realización de programas sectoriales con los que el país socio sea responsable y esté comprometido en el desarrollo de las capacidades instaladas a las que se pueda dar continuidad y replicabilidad, contando para tal fin con sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Todos los programas y proyectos que se negocian en el marco de las Comisiones Mixtas de CSS se ejecutan bajo el principio de los costos compartidos, esto es que, tanto el país oferente como el demandante deben realizar un aporte conjunto para garantizar la realización de los proyectos. Por ejemplo, el país demandante de expertos o técnicos cubre los gastos de alojamiento, manutención y transporte interno y el país oferente, que envía a expertos o funcionarios para el desarrollo de un proyecto, asume el pago de billetes aéreos.

---

3 En una Comisión Mixta se distinguen dos etapas: preparación (duración de 90 días) y ejecución (dos años). Para ampliar esta información: <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/comisiones-mixtas-comixtas>

La APC-Colombia cuenta con el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) que tiene como objeto “apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice con otros países del Sur” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2018). El FOCAI cubre los gastos de billetes aéreos como contrapartida nacional, pero en los casos de aquellos proyectos que son demandados por entidades de Colombia, serán estas las que deberán asumir los gastos que impliquen como contrapartida.

Tanto la APC-Colombia como el Ministerio de Relaciones Exteriores y las instituciones nacionales ejecutoras, son las que han venido haciendo posible el desarrollo actual de la CSS de Colombia.

### **DATOS DE LAS ACTUACIONES DE CSS REALIZADAS, RECIBIDAS Y PAÍSES SOCIOS**

Después de la puesta en marcha de la Hoja de Ruta 2014-2018 se observa que hay una centralización de los recursos financieros destinados para CSS con el FOCAI y se evidencia una estabilidad en el destino de recursos para tal fin, lo que ha permitido llevar a cabo proyectos y programas relacionadas con las estrategias regionales establecidas. En cuanto a la inversión en Colombia en actuaciones de CSS se nota un descenso progresivo en los últimos años.

**Cuadro 1**  
Cooperación Sur-Sur en cifras

Año	Número de países CSS	FOCAI	Inversión
2012	51		\$ 9.035.519.928,00
2013	54		\$ 16.163.387.869,00
2014	51	\$ 13.865.950.516,00	\$ 13.865.950.516,00
2015	74	\$ 13.865.950.516,00	
2016	61	\$ 15.871.528.328,00	\$ 5.915.532.298,00
2017	66	\$ 14.427.000.000,00	\$ 936.622.913,00
<i>Total</i>		<i>\$ 58.030.429.360,00</i>	<i>\$ 45.917.013.524,00</i>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de APC-Colombia.

Según el informe de la APC-Colombia, (2018d), la CSS que ha ofertado Colombia ha beneficiado a más de 74 países, con más de 100 intercambios de conocimiento, 1.000 actividades de CSS y más de 70

estudios de caso documentados de Saber-Hacer Colombia. Y en cuanto a la CSS recibida ha referido que se cuenta con un 17% de visita de expertos, 13,5% de Talleres, 11.5% en visitas de campo, 10% de pasantías, 10% de webinar, 9% de visitas exploratorias, 8.5% de foros/debates/diálogos, 7.5% de Ruta de Aprendizaje, 5% curso, 4% conferencias, 2.5 misiones de alto nivel, 1.5% comunidad de práctica y feria de conocimientos. APC-Colombia (2018e).

Y respecto a los países socios de Colombia en la CSS, se concretan en 25 países, con los cuales se cuenta con Convenios Marco de Cooperación Sur-Sur, especialmente de América Latina y el Caribe y algunos del Caribe, Asia y África, a saber: Argentina, Bolivia, Barbados, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Marruecos, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

### **EXPERIENCIAS DESTACADAS**

Se destacan dos experiencias dentro de las muchas que hay en Colombia; la primera, *ELE Colombia. El mundo aprende Español*, surgida en 2013. Esta iniciativa ha tenido como fin promover la enseñanza del español como lengua extranjera en países de Asia y África dirigida a estudiantes de últimos semestres y guías turísticos. Con gran acogida este programa se ha ampliado a otros países de Asia y África a través del programa “ELE en Asia”, por medio del cual docentes de universidades colombianas prestan apoyo técnico para la enseñanza del español en países de Asia y África. Actualmente se cuenta con la participación de 37 países y 381 beneficiarios de Asia y África APC-Colombia (2018f).

La segunda experiencia destacada es *Saber Hacer Colombia*. Es un “portafolio de experiencias nacionales y territoriales, que han generado aprendizajes significativos” APC-Colombia (2018g), que son compartidos con los socios de la CSS mediante proyectos y programas, tanto de CSS, Triangular y Col-Col (intercambios al interior del país).

### **BALANCE Y PERSPECTIVAS**

El balance de la CSS en el país después de la creación de la APC-Colombia, de 2011 hasta la fecha, en términos relativos es positivo. Tan solo con 7 años de operación apoyando la gestión de la Cooperación Internacional ha hecho importantes avances en la ingeniería de sus propios procesos y metodologías.

Es de destacar que la APC-Colombia ha fijado muy atinadamente dos objetivos que se han encauzado. El primero, la construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad



ambiental. El segundo, la estrategia de compartir el conocimiento de alto valor que se ha articulado con la política exterior de Colombia. Para su desarrollo se ha contado con las seis (6) estrategias regionales, los programas bilaterales, las alianzas estratégicas y la integración regional mediante mecanismos de concertación.

Colombia se ha convertido en un país de referencia para la CSS de orden técnico en materia de seguridad, enseñanza en el idioma del español como lengua extranjera en Asia y África, entre otros, además del mejoramiento de las relaciones internacionales con países de la región y del mundo.

Los desafíos y perspectivas que quedan son muchos, siempre se está en busca de mejorar los procesos, optimizar el uso de los recursos, construir nuevas metodologías que permitan hacer de la CSS un escenario para la promoción de los países del Sur. En este sentido, destacar los retos que devienen en compromisos internacionales asociados al cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Todo ello en un contexto nacional de construcción de paz, pues esta es una tarea de largo aliento que llevará muchas décadas para reconciliarnos como país y requiere de la Cooperación Internacional Sur-Sur.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- APC-Colombia 2018a *Comisiones mixtas CSS* en <<https://www.apccolombia.gov.co/seccion/comisiones-mixtas-comixtas>>
- APC-Colombia 2018b *Comisiones mixtas CSS* en <<https://www.apccolombia.gov.co/pagina/hoja-de-ruta>>
- APC-Colombia 2018c *Colombia Cambió. Innovaciones para el Desarrollo* en <[https://issuu.com/apc-colombia/docs/colombia\\_cambio\\_final](https://issuu.com/apc-colombia/docs/colombia_cambio_final)>
- APC-Colombia 2018d *Colombia Cambió. Un recorrido por la Cooperación* en <<http://juntoscooperamos.apccolombia.gov.co/>>
- APC-Colombia 2018e *Sur-Sur APC-Colombia Juntos Cooperamos* en <<https://www.apccolombia.gov.co/sur-sur>>
- APC-Colombia 2018f *ELE Colombia. El mundo aprende español* en <<https://www.apccolombia.gov.co/pagina/ele-focalae#>>
- APC-Colombia 2018g *Sección Saber Hacer Colombia* en <<https://www.apccolombia.gov.co/seccion/saber-hacer-colombia>>
- APC-Colombia 2015 *Lineamientos para la cooperación sur-sur en Colombia* en <[http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=71030&name=Lineamientos\\_para\\_la\\_cooperacion\\_sur-sur\\_en\\_Colombia.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=71030&name=Lineamientos_para_la_cooperacion_sur-sur_en_Colombia.pdf&prefijo=file)>

Decreto No. 4152 2011 en <<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec415203112011.pdf>>

Departamento Nacional de Planeación 2014 *Plan Nacional de Desarrollo* en <<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/que-es-el-plan-nacional-de-desarrollo.aspx>>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2018 *Cooperación Sur-Sur* en <<http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooration/south>>



# **LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE COSTA RICA**

Guiby Vargas\*

## **MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

Costa Rica aplica y reconoce los marcos normativos y principios internacionales que se han acordado a nivel global en materia de cooperación internacional. En el ámbito interno, el primer referente normativo es la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores 3008 (del 18 de julio de 1962) que según indica su artículo 1ro.: “Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales respectivas, por función colaborar con el presidente de la República, bajo la dirección del ministro nombrado al efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras”.

En segundo lugar, cabe destacar que la cooperación internacional en Costa Rica tiene su fundamento en el artículo 11 de la Ley de Planificación N° 5525 (del 2 de mayo de 1974) que, en lo correspondiente a competencias y procedimientos generales, señala lo

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Costa Rica. Máster en Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas, Programas y Proyectos de Desarrollo por la Universidad Internacional Meléndez Peñayo y el Instituto Universitario Ortega y Gasset.

siguiente: “Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo”, y luego el mismo artículo indica que: “tales solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por MIDEPLAN al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes”.

En tercer lugar, el marco normativo hace referencia al Decreto 35056-PLAN-RE (del 18 de febrero de 2009), el cual tiene por objeto desarrollar el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 para establecer los procedimientos y responsabilidades de las instancias costarricenses a cargo del tema de la cooperación externa, el cual también define y actualiza conceptos de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo<sup>1</sup> (CTPD) hoy conocida como Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular. Propiamente, el Decreto 35056-PLAN-RE asigna responsabilidades y competencias a los actores nacionales para la coordinación y el seguimiento del proceso de cooperación internacional. Y más recientemente mediante una reforma, este decreto establece por primera vez en una norma jurídica el mecanismo de gestión del país en cooperación Sur-Sur y Triangular.

Aunque Costa Rica carece de una ley en materia de cooperación internacional, hay que tomar en cuenta que se han llevado a cabo esfuerzos para contribuir al ordenamiento de su gestión. A través de instrumentos como la Política de Cooperación Internacional 2014-2022 (POLCI) y el Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI) el país busca consolidar su posición en un contexto donde las distintas alternativas de cooperación permiten plantearse nuevas metas.

Por su parte, la POLCI fue creada con el objetivo de organizar y orientar el rol del país en el campo de la cooperación, es el principal instrumento político y normativo costarricense que rige los procesos de cooperación internacional para obtener resultados de acuerdo con los ejes de desarrollo. Y el SIGECI responde a una directriz de la Contraloría General de la República (CGR) para coordinar un registro de los proyectos y los recursos de la cooperación que el país recibe. El propósito de esta herramienta es fortalecer y facilitar la toma de decisiones en la planificación estratégica y el seguimiento de la cooperación internacional. Propiamente en materia de cooperación

---

1 Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE Capítulo IV.

Sur-Sur y Triangular Costa Rica trabajada en el avance de herramientas como el Manual de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo; que describe y explica cómo se organiza la gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular del país, y el Catálogo de Oferta Técnica de Costa Rica; que recoge la experticia del país en temas específicos. Todos estos instrumentos complementan los esfuerzos nacionales de reorientar la cooperación internacional en la búsqueda de nuevas propuestas y alianzas, con el fin de lograr un desempeño más eficiente.

## **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DEL PAÍS**

Son dos actores públicos los que intervienen principalmente en el desarrollo de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica: El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tiene la rectoría interna y la competencia exclusiva en la gestión y la negociación técnica con las entidades, organismos e instituciones nacionales de manera que sea coherente con el Plan Nacional de Desarrollo. Sus potestades se enfocan en definir las prioridades nacionales de cooperación internacional, tanto de la oferta técnica de Cooperación Sur-Sur (CSS) como la demanda, la sistematización y estudios relevantes para la toma de decisiones en la materia, el debido registro de todos los proyectos, programas e iniciativas, así como la coordinación y organización de procesos nacionales destinados a mejorar la gestión de la cooperación internacional (MIDEPLAN, 2016).

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tiene la rectoría externa, asumiendo la representación y la negociación diplomática en el plano internacional, así como el establecimiento de la congruencia de los proyectos y programas de la cooperación internacional con las prioridades de la política exterior.

Tanto MIDEPLAN como Relaciones Exteriores, actúan como rectores en la materia, recopilando los diferentes temas de interés para elaborar los planes de acción, que en concordancia con el Plan de Desarrollo Nacional y otras iniciativas pasan a formar parte de las políticas y lineamientos de la cooperación internacional del país.

Esta gestión dual obliga a una estrecha coordinación entre ambas instituciones, cada uno en su campo de acción, pero conforme lo establece la ley. De esta forma, todos los proyectos de cooperación, incluyendo los de CSS y Cooperación Triangular (CTR), se analizan y aprueban a partir de su relación con las prioridades en función del Plan Nacional de Desarrollo y en el marco de la estructura descrita.

## **DATOS DE LAS ACTUACIONES DE LA CSS DE COSTA RICA**

Costa Rica ha definido como modalidades prioritarias entre todos los esquemas de cooperación existentes a la CSS y la CTR por su papel de promoción de las potencialidades y el fortalecimiento de las capacidades del país. Por lo tanto, en este apartado principalmente se presentarán las cifras y datos disponibles en los últimos diez años.

Entre 2006 y 2012 las autoridades registraron un total de 92 acciones y proyectos realizados en materia de CSS, de esas acciones 19 (21%) corresponde a oferta de cooperación internacional y 73 (79%) a demanda de cooperación (MIDEPLAN, 2013).

Según el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de 2015, en 2013 Costa Rica participó en un total de 25 proyectos y 22 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en el rol de socio receptor, así como en 3 proyectos y 10 acciones en el rol de socio oferente.

Y para el período 2014-2017 se registraron un total de 129 proyectos bajo la modalidad de CSS y CTR; de los cuales, 85 proyectos correspondieron a CSS tanto de oferta como de demanda mientras que un total de 44 proyectos correspondió a CTR (oferta y demanda) (MIDEPLAN, 2018).

En este último periodo, concretamente de los 85 proyectos de CSS que se gestionaron, 54 fueron proyectos de demanda y 31 de oferta costarricense, mientras que en CTR se gestionaron 44 proyectos; de los cuales 33 fueron proyectos de oferta costarricense y 11 de demandas recibidas, destacando como el período en el que más actuaciones se registran.

Particularmente, en 2016 se refleja la mayor cantidad de proyectos gestionados de todo el período, tanto de CSS como de CTR. En CSS fueron 33 proyectos (26 de demanda y 7 de oferta), mientras que en CTR fueron 19 proyectos (9 de demanda y 10 de oferta) (MIDEPLAN, 2018).

Tal y como consta en el Informe de la CSS en Iberoamérica del año 2016, Costa Rica es un país con un rol preminentemente receptor, pero con un perfil de capacidades que destaca por la elevada diversificación de su oferta, lo que implica que año tras año el país ofrece un número más significativo de proyectos.

Tratándose de modalidades de cooperación que resultan potencialmente atractivas y de gran impacto, se visualiza un escenario dinámico y de creciente protagonismo para Costa Rica. En este sentido, tal y como lo plantea la Política de Cooperación Internacional 2014-2022, el país ha experimentado un mayor avance en el proceso de mejora de la gestión de estas nuevas modalidades de cooperación.

## **PAÍSES SOCIOS**

Costa Rica mantiene programas de CSS con algunos países latinoamericanos como México, Argentina, Chile, Uruguay, Perú y Colombia, así

como programas de CTR con España y Alemania; donde Costa Rica funge como oferente de cooperación en beneficio de otros países de Centroamérica y el Caribe como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Los montos de estos esquemas no son significativos en comparación con los flujos de la cooperación al desarrollo, sin embargo, en términos de intercambio de experiencias, conocimientos y asistencia técnica entre los países, los beneficios son importantes (Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: 56).

Tal y como se ha venido mencionando, la modalidad de CSS es la que Costa Rica está potenciando, pues conforma una opción viable para facilitar el progreso a partir de los recursos y la experiencia de los países en el proceso de colaboración.

### **EXPERIENCIAS DESTACADAS**

Costa Rica ha emprendido un proceso de “reconversión” de la gestión de la cooperación internacional, pasando de ser un receptor neto de cooperación internacional a ser un actor con un rol “dual”, como receptor y oferente de cooperación técnica.

Cabe destacar que la cooperación recibida por Costa Rica principalmente ha tenido como propósito el fortalecimiento de capacidades de carácter económico, además de los ámbitos de seguridad alimentaria, educación, ciencia y tecnología. Mientras, que en el perfil de oferta destacan especialmente proyectos en medioambiente, salud, género y gobierno.

Las instituciones costarricenses realizan transferencia de conocimiento a diferentes entidades públicas en los países de la región, ejemplo de ello es el Ministerio de Salud, que en reiteradas ocasiones ha cooperado intercambiando conocimientos adquiridos con la aplicabilidad del modelo de los Centros de Educación y Nutrición y los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI). Estos Centros están a cargo de “contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, brindando al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad”<sup>2</sup>.

Otra importante experiencia queda reflejada en el Programa de Cooperación Triangular Costa Rica – España. Es un instrumento de ayuda para la transmisión de tecnologías, metodologías, conocimiento y experiencia por parte de instituciones costarricenses, y organismos estatales a diferentes organizaciones o entidades públicas en terceros países, también en desarrollo.

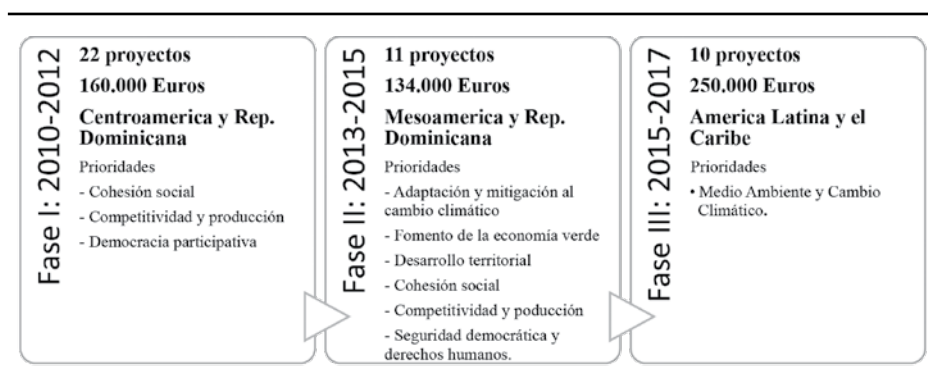
---

2 Tomado de <https://www.cen-cinai.go.cr/index.php/cen-cinai/funciones>.



Se trata principalmente de una plataforma para la selección, financiamiento e implementación de proyectos de cooperación técnica a través de la CTR ejecutados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica con la participación de MIDEPLAN y la Oficina Técnica de Cooperación Española en Costa Rica. Este programa tuvo como primer foco geográfico a Centroamérica y posteriormente se amplió a Latinoamérica y el Caribe. Por tanto, España es el principal socio triangular de Costa Rica, que ha puesto a disposición tres fases del Fondo de Cooperación Triangular Costa Rica-España

**Cuadro 1**  
Fases del Programa de Cooperación Triangular Costa Rica España



Fuente: Elaboración propia con datos de MIDEPLAN y RREE.

## **BALANCE DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS Y PERSPECTIVAS**

Costa Rica enfrenta una serie de retos y oportunidades. Por un lado, afronta la disminución de los flujos de la cooperación internacional proveniente de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), aun cuando sigue presentado grandes brechas estructurales a nivel interno. Por otro, las instituciones nacionales han desarrollado fortalezas técnicas en diversas áreas que le permite al país el intercambio de aprendizajes y conocimientos con otros a través de la CSS y CTR.

Con el objetivo de apoyar el desarrollo económico y social del país, la cooperación internacional se torna un instrumento esencial para complementar el trabajo que realiza Costa Rica. No obstante, a corto plazo el esfuerzo debe dirigirse a enfrentar el reto de orientar bien los recursos y establecer alianzas estratégicas que faciliten un renovado empuje de la CSS.

Ciertamente Costa Rica es un país que ha destacado por su compromiso y empeño por hacer uso de la CSS, así lo evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 -2018 “Alberto Cañas Escalante”. En él se establece la importancia de fortalecer la CSS como un instrumento de apoyo para el desarrollo, como una “opción viable para facilitar el progreso a partir de los recursos y la experiencia que cada país puede compartir con otros de igual o menor desarrollo relativo, en un proceso de colaboración mutua” (Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: 455).

Lo más importante para Costa Rica es concentrarse en mejorar aún más la efectividad de las prácticas de CSS y CTR, resaltar el impulso y el avance que ha tenido en la materia, pero, sin duda, el reto más grande continúa siendo el tema del financiamiento. Es esencial que el país logre un acuerdo para el establecimiento de un Fondo que le permita aumentar las opciones de CSS y CTR.

Evidentemente el país ha experimentado grandes avances, ha potenciado su papel y consolidando sus relaciones en la región, un progreso significativo, no obstante, debe revisar las tareas pendientes y corregir deficiencias de cara al futuro. Analizar el marco normativo, considerar los instrumentos de gestión y mejorar la sistematización de la información, son algunas de las acciones que, sin duda facilitan ejercer con mayor eficacia su doble rol como oferente y receptor de cooperación internacional para el desarrollo.

Las realidades de los países del Sur hacen que cada vez sea más importante la CSS y fortalecer la confianza en sus propias capacidades. El rol de países como Costa Rica debe ser estratégico ante la estructura internacional que se está generando en el marco de las agendas internacionales. Ya se evidencia en muchos países de América Latina, que las experiencias exitosas desarrolladas han permitido consolidar el camino hacia un mayor intercambio de conocimientos y capacidades; para potenciar el desarrollo en forma sostenible y más horizontal.

## **REFERENCIAS**

- MIDEPLAN 2013 *Costa Rica: Sistematización de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, 2006-2012.*
- MIDEPLAN 2014 *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018* (Costa Rica)  
<[www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr)>
- MIDEPLAN 2016 *Cooperación sur-sur y triangulación: Evolución histórica en el sistema internacional y en Costa Rica.*
- SEGIB 2015 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*  
<<https://www.segib.org>>
- SEGIB 2016 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016*  
<<https://www.segib.org>>

MIDEPLAN 2018 *Cooperación Internacional en Costa Rica 2014-2017.*

**PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

Centros de Educación y Nutrición y los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI): [www.http://cencinai.org](http://cencinai.org)

Secretaria General Iberoamericana: <http://www.segib.org>

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur: <http://www.cooperacionsursur.org>

# **LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE CUBA: AUTOAFIRMACIÓN Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL**

Tahina Ojeda Medina\*

## **INTRODUCCIÓN**

Cuba es uno de los actores con mayor trayectoria en la historia de la cooperación Sur-Sur (CSS) de América Latina y el Caribe. Su experiencia comienza en 1960 manteniéndose de manera ininterrumpida hasta la actualidad. Es un país altamente demandado en CSS y receptor de CSS y de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), presentando así una dualidad de roles como oferente y receptor de cooperación internacional para el desarrollo.

Siguiendo un patrón de cooperación determinado por los principios de internacionalismo, solidaridad y complementariedad, ha conseguido vincular de forma estratégica la política de cooperación con la política exterior, con lo que consiguió sortear el aislamiento político

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), máster en Estudios Contemporáneos de América Latina (UCM), magíster en Cooperación Internacional (UCM), especialista en Epistemologías del Sur (CLACSO), abogada y licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Investigadora asociada al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM). Co-coordinadora del GT-CLACSO Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo. Miembro del Grupo de Investigación sobre Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES).

al que pretendía confinarle Estados Unidos con el bloqueo impuesto desde octubre de 1960.

Para analizar el perfil de CSS de Cuba, este capítulo, tras esta introducción, se estructura de tres partes. La primera, explica el marco normativo e institucional de la CSS de la isla. La segunda, muestra las principales experiencias de la CSS cubana. La tercera, presenta los datos más significativos de los intercambios de CSS de Cuba con sus socios de América Latina y el Caribe. El capítulo cierra con unas reflexiones finales y el listado bibliográfico de las fuentes empleadas en la realización del texto.

### **MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA CSS CUBANA**

El Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (MINREX) orientan y gestionan la cooperación internacional en Cuba. Estas instituciones diseñan e implementan la política de cooperación y coordinan tanto la cooperación recibida como la ofrecida por el país.

El Acuerdo N° 2822 del Comité Ejecutivo el Consejo de Ministros<sup>1</sup>, complementado con la Resolución N°. 71/ 2003, establece que el MINREX asume la función de coordinar y asesorar la instrumentación y cumplimiento de la política del Estado en materia de cooperación económica, así como la planificación de la asistencia técnica extranjera necesaria para el desarrollo de esta actividad, incluyendo su utilización. La Resolución N° 15/2006 establece las normas para la colaboración económica que Cuba recibe, define las modalidades y principios que rige la colaboración, así como los principales aspectos relacionados con la formulación y presentación de proyectos y su respectivo proceso de control.

En el marco del proceso de actualización del modelo económico y social cubano, fueron aprobados los “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021”. En los puntos 82 a 85 reafirma el compromiso de Cuba con la cooperación internacional y delimita las esferas a reforzar en su gestión técnica y económica, adecuándola a las condiciones actuales del país.

### **EXPERIENCIAS DESTACADAS DE LA CSS DE CUBA**

Cuba es un actor relevante que goza de gran reconocimiento dentro de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En su doble rol como oferente y receptor de cooperación ha participado en decenas

---

1 De 25 noviembre de 1994.

de proyectos y acciones en el ámbito internacional en sectores clave para el desarrollo de los países y pueblos del Sur.

La cooperación impulsada por Cuba se realiza en áreas en las que el país ha adquirido importantes capacidades técnicas. Capacidades que ha desarrollado con iniciativa e inventiva propias y que han sido reforzadas con el apoyo de sus socios, tanto del Norte como del Sur.

Tras el triunfo de la Revolución, el gobierno cubano implementó en el ámbito nacional una estrategia de desarrollo social en la que “las cuestiones vinculadas al acceso al empleo, así como el derecho a recibir universal y gratuitamente servicios de salud y educación, han sido objetivos centrales de la política revolucionaria” (García y Anaya, 2009: 7). Esto permite explicar por qué los principales sectores de actuación de la CSS cubana están relacionados con el sector social, aunque también destaca en la cooperación en ciencia y tecnología.

### **CUBA Y LA COOPERACIÓN EN EL SECTOR SALUD**

La evolución de CSS en el sector salud está en sintonía con la evolución y fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud de Cuba, así como por los diferentes factores externos que determinan el contexto internacional. La calidad de sus programas y especialización de su oferta en este campo es el reflejo de los avances conseguidos tras décadas de investigación y de formación de profesionales con espíritu internacionalista (Ojeda, 2013).

Cuba destina 10.57% de su PIB al sector salud. Fruto de sus investigaciones ha desarrollado protocolos de actuación médica especializados en prevención de enfermedades y atención primaria.

También ha conseguido nuevos tratamientos para combatir la hepatitis B, el pie diabético, la consecución de un tratamiento definitivo para el vitíligo y la psoriasis, el desarrollo de una vacuna contra el cáncer de pulmón, que ahora se está probando en los Estados Unidos o ser el primer país del planeta en eliminar la transmisión materno-infantil de VIH-sida, hecho validado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) [...] en 2015, y que ratifica que el sistema médico cubano está situado a la vanguardia de América y muy por encima de la media mundial (Fuente, 2017).

Un lugar destacado lo ocupan las brigadas del contingente médico cubano “Henry Reeve”, que ha asistido a más de 3,5 millones de personas en 21 países. En reconocimiento a su labor solidaria internacional para el enfrentamiento a desastres naturales y epidemias graves, el Consejo Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMD) decidió otorgarle el Premio de Salud Pública en Memoria del Dr. Lee Jong-Wook (Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2018: 10).

Entre los principales programas de CSS de Cuba en el sector salud destacan:

**Programa de Cooperación entre Nicaragua y Rusia apoyado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Cuba**

Nicaragua y Rusia impulsaron en 2016 un convenio de transferencia tecnológica para la creación de una planta de producción de vacunas contra la gripe (virus de la influenza). El Centro para el Control Estatal de Medicamentos, Equipos y Dispositivos Médicos (CECMED) de Cuba, como Autoridad Reguladora de Referencia (ARNr) de la OPS, acompañó el proceso de construcción de la planta en Nicaragua, colaboró en los procesos de certificación del cumplimiento de buenas prácticas farmacéuticas, liberación de lotes, ensayos de control de calidad, registro de la vacuna y el entrenamiento de funcionarios. “Esta iniciativa tiene una gran proyección, al ser la única de su tipo que contempla la transferencia tecnológica pública-privada entre dos países de regiones geográficas y nivel de desarrollo diferente [Nicaragua y Rusia], con el apoyo de la OPS y el CECMED de Cuba” (Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2018: 23).

**Programa Más Médicos**

Creado en 2013 por el gobierno de Dilma Russeff en Brasil, para mejorar el acceso y la calidad de la asistencia sanitaria básica en las poblaciones más desfavorecidas del país. Dentro de este programa se incluyó el Proyecto Más Médicos (PMM) en cooperación triangular (CTR) con Cuba y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) con el fin de dar atención inmediata a poblaciones desatendidas. Entre las poblaciones prioritarias se encontraban los “34 distritos indígenas del Amazonas que [estuvieron cubiertos entre julio de 2013 y noviembre de 2018] en 100% por colaboradores cubanos del PMM [en los que] nunca había llegado un médico” (Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2018: 14).

Se planificó su implementación en dos etapas (2013-2016 y 2016-2019) en el que “cerca de 20 mil colaboradores cubanos atendieron a 113 millones 359 mil pacientes, en más de 3 mil 600 municipios, llegando a cubrirse por ellos un universo de hasta 60 millones de brasileños en el momento en que constituían el 80 por ciento de todos los médicos participantes en el programa” (Ministerio de Salud Pública de Cuba, 2018). No obstante, el 14 de noviembre de 2018 el Ministerio de Salud Pública de Cuba tomó la decisión definitiva de no continuar participando en el PMM dadas las agresiones, amenazas y descalificaciones proferidas al personal médico cubano por parte del presidente de Brasil, Jair Bolsonaro.

### **Programa Integral de Salud**

Surgió como consecuencia del huracán Mitch en Centroamérica y el Caribe. Cuba respondió a la solicitud de ayuda por parte de los gobiernos de los países más afectados (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) con el envío de brigadas con personal de salud para hacer frente a la emergencia, pero optó por dar un apoyo de mayor alcance tras verificar la mala situación de los servicios de salud en la región. De esta manera se creó el Plan que más adelante se convertiría en un programa solicitado por otros países del mundo (García y Anaya, 2009).

Las modalidades de cooperación que se emplean en el Plan Integral de Salud son: (1) envío de profesionales de la salud por un período máximo de dos años. Estos prestan servicios en zonas rurales o aisladas donde las personas no tienen fácil acceso a los servicios nacionales de salud. (2) Contribuye con la formación y la capacitación en las regiones en las que trabaja para garantizar la sostenibilidad del programa. (3) Facilita la transferencia de tecnología para la producción de medicamentos y tratamientos de las principales enfermedades que afecten a la zona donde se ejecuta el programa. (4) Ofrece becas de estudio para formar a profesionales en universidades en Cuba o para crear programas de estudio similares en el país socio.

### **Operación Milagro**

Nace en el marco del Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela con el que ambos países desarrollaron el programa Barrio Adentro, en el que Cuba contribuyó al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud en Venezuela, dando prioridad en la atención médica a las personas que no tenían acceso a la sanidad pública en ese país. Desde 2004, con el apoyo económico de Venezuela, con la Operación Milagro “[...] los profesionales cubanos han realizado casi tres millones de cirugías a pacientes de 24 países de América Latina, Caribe y África” (Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2018: 11).

### **Programa de Cooperación Triangular entre Nigeria, Libia y Cuba**

Destinado a generar un Programa de Salud Sur-Sur, en donde Nigeria y Libia aportan los recursos financieros y Cuba el equipo de profesionales de la salud. Este programa tripartito nació en el año 2000 durante la Cumbre del Sur. Varios países africanos han sido incorporados a esta CTR como socios receptores, entre ellos, Burkina Faso, Chad, Gambia, Mali, Níger y Sierra Leona. En Burkina Faso, Cuba lleva su cooperación médica a través de la acción mancomunada del Programa de Salud Sur-Sur y dispone de 2 brigadas médicas en 12



Districtos Sanitarios. En la mayoría de los casos dichas poblaciones reciben por primera vez atención médica por parte de un especialista de la medicina, pues antes eran atendidos por enfermeros locales (Embajada Cubana en Burkina Faso, s/f). Adicionalmente trabaja en la formación de promotores de la salud y el rescate de la medicina natural tradicional en los distritos sanitarios de Burkina, así como la promoción del Proyecto de Intervención Comunitaria “Escuela de Hipertensión Arterial”.

### **Programa de CTR entre Brasil, Cuba y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la elaboración de vacunas contra la meningitis**

A mediados de 2006 la OMS alertó sobre la emergencia sanitaria en África e hizo un llamado para la producción a bajo coste la de vacuna polisacárida contra la meningitis A y C, con destino a 23 países africanos. El problema fundamental era que la única empresa transnacional que tenía su patente había reducido drásticamente su producción por considerarla poco rentable. Ante el llamado sólo respondieron el Instituto Bio-Manguinhos de Brasil y el Instituto Finlay de Cuba, quienes posteriormente se asociaron para producir la vacuna vax-Men-AC. En esta CTR Cuba produce el principio activo, Brasil el resto del proceso industrial y la OMS realiza la compra y la distribución en los países africanos. Con esta asociación triangular se han producido más de 19 millones de vacunas contra la meningitis (Cubainformación, 2010).

En suma, “desde 1960 Cuba ha enviado colaboración médica a 117 países; en la actualidad, hay más de 40 mil colaboradores en 64 naciones y 28 mil médicos graduados de las Escuelas Latinoamericanas de Medicina” (Ramos, 2018). Además, “las brigadas médicas cubanas han atendido más de 1.500 millones de pacientes, suministrado 13,6 millones de vacunas, realizado más de 14,6 millones de cirugías y asistido más de tres millones de partos. La actuación de estos profesionales de la salud ha salvado más de seis millones de personas” (Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2018: 11).

### **CUBA Y LA COOPERACIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN**

El principal programa de CSS en el sector de educación es “Yo Sí Puedo”, que se canaliza a través del Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC) dependiente del Ministerio de Educación de Cuba. Los costos de la implementación de este programa responden a una modalidad de costos compartidos en donde Cuba aporta los materiales metodológicos y el equipo profesional y el socio cubre los gastos de traslado y manutención que se deriven de la actividad de dichos

profesionales en su país. “Cuba renunció al cobro de los derechos del método y coopera con cualquier país o localidad del mundo interesado en aplicarlo” (González, 2011: 189).

Cuba contempla dentro de su oferta de CSS los siguientes programas en el ámbito educativo: (1) Programa de capacitación y entrenamiento de maestros, (2) Programa de atención a niños con necesidades especiales, (3) Programa para abatir el rezago escolar y, (4) Programa de enseñanza del español como lengua extranjera.

También ha creado una infraestructura académica que le permite ampliar esa oferta de cooperación. Más en concreto cuenta, por un lado, con la *Escuela Latinoamericana de Medicina*, que se constituye con el brazo académico del Programa Integral de Salud de Cuba, para formar a médicos gratuitamente. Actualmente acoge a estudiantes de 116 países de América Latina, el Caribe, de Estados Unidos, África, Asia y Oceanía. En su mayoría son jóvenes de los estratos más humildes de sus sociedades. Por otro lado, tiene la *Escuela Internacional del Educación Física y Deporte*, creada en el año 2000 para formar profesionales capaces de transformar la educación física y el deporte en sus países. Un total de 1.986 jóvenes de 80 países de Asia, África, América Latina y el Caribe han obtenido títulos de licenciatura en esta casa de estudios.

## **LA COOPERACIÓN CUBANA EN CIFRAS**

Empleando una metodología cualitativa, en este epígrafe se presentan los principales datos de las actuaciones de la CSS de Cuba en el período 2007-2015.

Se utiliza como fuente primaria el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica que, desde 2007, elabora la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). A través de este informe la SEGIB ha conseguido recoger una considerable cantidad de datos cuantitativos y cualitativos que permiten una buena aproximación a la realidad de los intercambios de los países iberoamericanos. No obstante, es menester aclarar que, tanto en el caso de Cuba como en el resto de países, los datos anuales se encuentran condicionados por las siguientes variables:

- La definición o conceptualización de acción y proyecto que asume el país.
- El sistema de registro nacional de las acciones y proyectos que recibe y ofrece el país.
- La metodología de cuantificación empleada por el país.
- La estabilidad en el suministro de los datos del país a SEGIB.
- La procedencia de los datos (una fuente o varias fuentes).

- La contrastación que realiza SEGIB de los datos de cada país. “[...] el número de proyectos y acciones «registrados» para cada país se obtiene al combinar los datos que declaran todos los países” (SEGIB, 2013-2014: 36).
- La fecha de inicio y finalización de cada acción y proyecto.

Las variables antes mencionadas influyen en que los datos disponibles todavía no reflejan la totalidad de las actuaciones de Cuba, dificultando, además, la comparativa de datos en años consecutivos. Aun así, reportan utilidad para realizar un análisis aproximado de los intercambios de CSS del país. Las tablas 1 y 2 (ver tablas en página siguiente) muestran la relación de las acciones y proyectos de CSS en los que participa Cuba, tanto en su rol de socio oferente como en el de receptor, así como el número de países con los que realiza intercambios de CSS.

De la tabla 1 se observa el carácter dinámico y variable de la CSS cubana, así como la evolución de los algunos de los instrumentos de ejecución empleados (acciones y proyectos). Entre 2007 y 2008 se reportan sólo acciones, mientras que, entre 2009 y 2010 comienzan a registrarse acciones y proyectos.

En 2012 se observa una caída significativa de los datos registrados, debido a que “para el caso específico de Cuba, los datos 2010 y 2011 dependen de varias fuentes (la propia Cuba y sus socios cooperantes); mientras que lo que se conoce para 2012, depende sólo de lo declarado por sus socios” (SEGIB, 2013-2014: 36).

Entre 2013 y 2016 se observa un repunte del número de proyectos y una ejecución mínima de acciones. Esto tiene que ver la apuesta de la cooperación cubana por planificar y ejecutar proyectos de mayor duración en el tiempo y alcance, que le permiten optimizar sus recursos y capacidades.

En la tabla 2 queda reflejada la amplia presencia de Cuba en la región, con intercambios en todos los países de América Latina y en la mayoría de los países del Caribe. Es notable que entre 2015 y 2016 el número de proyectos en el rol de socio oferente es muy superior al de las acciones, lo que muestra una tendencia a la realización de actuaciones de mayor envergadura y planificación.

## **REFLEXIONES FINALES**

La trayectoria técnica de la cooperación cubana y su alto nivel de adaptación a los contextos locales han permitido a Cuba superar las barreras políticas y económicas derivados del bloqueo norteamericano, facilitando el establecimiento de asociaciones de CSS con una gran cantidad de países, con independencia del signo ideológico y político de los gobiernos.

**Tabla 1**  
Número de Acciones (A) y Proyectos (P) de CSS de Cuba en América Latina

CUBA	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		TOTAL	
	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P
Rol Oferente	639	s/d	523	s/d	33	205	43	139	28	53	4	7	24	34	5	30	3	59	5	66	1302	527
Rol Receptor	53	s/d	62	s/d	16	145	6	24	8	29	4	30	3	37	6	30	1	42	36	34	159	337

Fuente: Elaboración propia con base en SEGIB (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015, 2016, 2017 y 2018).  
s/d= sin datos

**Tabla 2**  
Número de países socios de Cuba en Acciones (A) y Proyectos (P) en América Latina

CUBA	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		TOTAL	
	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P
Rol Oferente	15	s/d	18	s/d	4	18	15	18	18	14	3	1	18	16	3	5	1	18	2	17	95	90
Rol Receptor	7	s/d	7	s/d	3	6	3	4	3	3	2	4	3	7	4	7	1	7	13	6	33	38

Fuente: Elaboración propia con base en SEGIB (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015, 2016, 2017 y 2018).  
s/d= sin datos

Dentro de los instrumentos de cooperación empleados por Cuba destaca el envío de brigadas profesionales que se instalan en el país socio para la implementación directa de proyectos y programas específicos que, a su vez, vienen acompañados de la transferencia de conocimientos necesarios para su mantenimiento tras la retirada de los cooperantes cubanos.

Históricamente los sectores más relevantes de la cooperación cubana han sido salud y educación, no obstante, no se limitan a ellos, también se observan intercambios en sectores de investigación e innovación científica. “Un lugar destacado lo ocupan las brigadas del contingente médico cubano “Henry Reeve”, que ha asistido a más de 3,5 millones de personas en 21 países. En reconocimiento a su labor solidaria internacional para el enfrentamiento a desastres naturales y epidemias graves, el Consejo Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMD) decidió otorgarle el Premio de Salud Pública en Memoria del Dr. Lee Jong-Wook” (Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2018: 10).

En los últimos años, el país participa activamente en la CSS latinoamericana en los ámbitos bilateral, multilateral y triangular, contribuyendo a la dinamización de las relaciones de cooperación regional. Además, participa en el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) desde el cual avanza en mejorar sus capacidades de gestión institucional, cuantificación, valorización y sistematización experiencias en CSS.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Cubainformación 2010 “Vacunas de Cuba y Brasil salvan miles de vidas en África, pero los medios solo hablan de las de Bill Gates” en <<https://www.youtube.com/watch?v=0mJyplT1tvs&feature=youtu.be>>
- Fuente, A. 2017 “¿Cómo consigue Cuba una sanidad con índices de un país rico?” *El País* Sección Planeta Futuro (España) 7 de febrero en <[https://elpais.com/elpais/2017/01/12/planeta\\_futuro/1484236280\\_559243.html](https://elpais.com/elpais/2017/01/12/planeta_futuro/1484236280_559243.html)>
- García, A. y Anaya, B. 2009 “La política social cubana: derrame hasta otras regiones otras regiones del mundo” en *Cuba principal protagonista en la cooperación Sur-Sur* (Madrid: SodePaz y Editorial Atrapasueños), pp.7-53.
- González, D. 2011 “Solidaridad, compromiso y deber de retribución: medio siglo de interacción de Cuba con África perfilando el espíritu de la cooperación Sur-Sur” en Kabunda, M. (coord.) *África y la cooperación con el Sur desde el Sur* (Madrid:

Editorial Catarata, Universidad Autónoma de Madrid y Casa África), pp. 176-204.

- Ministerio de Salud Pública de Cuba 2018 “Declaración del Ministerio de Salud Pública sobre Programa Más Médicos en Brasil” *Trabajadores* (Cuba: Central de Trabajadores de Cuba) 14 de noviembre. <<http://www.trabajadores.cu/20181114/declaracion-del-ministerio-de-salud-publica-sobre-programa-mas-medicos-en-brasil/>>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur 2018 *Acción Sur-Sur. De Cuba para el mundo* (Nueva York).
- Ojeda, T. 2013 “Cuba, 50 años de solidaridad con el Sur”, en Ayllón, Bruno y Ojeda, Tahina *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata), pp.132-155.
- Ramos, A. 2018 “Destacan aportes de Cuba a la cooperación Sur-Sur” *Trabajadores*. (Cuba: Central de Trabajadores de Cuba) 7 de mayo en <<http://www.trabajadores.cu/20180507/destacan-aportes-de-cuba-a-la-cooperacion-sur-sur/>>
- Secretaría General Iberoamericana 2008 *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2009 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2010 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2011 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2012 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2013-2014 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2015 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2016 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).
- Secretaría General Iberoamericana 2017 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).



# LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ECUADOR

Carolina Viola\* y Mónica Páez\*\*

## INTRODUCCIÓN

El marco jurídico-político instaurado con la aprobación de la Constitución del 2008 abrió un espacio interesante para la construcción de una política de cooperación articulada a los intereses nacionales y a la política internacional del Ecuador. Esta apuesta demandó un proceso de especialización de la cooperación internacional y su progresiva institucionalización en la estructura estatal, a fin de asumir la labor de construcción de estrategias, políticas y lineamientos, que permitieran convertir las relaciones de cooperación internacional - tradicionalmente pasivas a la voluntad de las contrapartes- en una herramienta eficaz para acompañar la estrategia de desarrollo nacional, la inserción soberana del país en el sistema mundo y el proceso de integración latinoamericano y caribeño. El camino no ha sido fácil, son múltiples los avances y los retrocesos. Diversos, también, los condicionantes y las perturbaciones

\* Doctoranda en FLACSO Ecuador. Docente en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ha sido consultora para el Programa Iberoamericano de CSS y asesor de la Secretaría de Cooperación internacional del Ecuador

\*\* Ex Gerente de Programa Iberoamericano de CSS. Ejerció como Coordinadora Técnica de la Secretaría de cooperación internacional del Ecuador y como asesor en diversas instituciones gestoras de la Cooperación Internacional en el Ecuador



que impulsan o bloquean el fortalecimiento la Cooperación Sur-Sur (CSS) en el Ecuador y en la región.

Este capítulo busca problematizar el patrón de desarrollo de las relaciones de CSS de Ecuador en su estado actual, sin descuidar el hecho que este es, sin duda, resultado directo de un patrón de desarrollo de su política exterior a lo largo del siglo XXI. El capítulo se encuentra organizado en tres bloques fundamentales. El primero hace un recorrido histórico de la institucionalidad para la gestión técnica de la cooperación internacional y la CSS en el Ecuador. El segundo analiza las cifras actuales y presenta un estudio de caso referencial actual de CSS. En el tercero, a modo de conclusión, se realiza un balance crítico de dicho desarrollo.

## **EVOLUCIÓN DE LOS MARCOS NORMATIVO DE LA CSS EN EL ECUADOR**

El primer intento de especialización de la gestión de la cooperación internacional en la institucionalidad ecuatoriana es anterior al proceso constituyente. En el año 2000, mediante Decreto Ejecutivo, se creó el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional – INECI –, como una dependencia adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de “orientar y utilizar de manera eficiente y productiva los recursos de cooperación técnica y asistencia económica no reembolsable, como ejecutor de las directrices y estrategias del Consejo para la Cooperación Internacional (CACI)”<sup>1</sup>.

En un contexto de gobernanza neoliberal, que impulsó la reducción del Estado y la progresiva privatización de la ejecución e incluso la formulación de la política pública, los intentos de especialización no lograban concretarse. De igual manera, la institucionalización de la gestión de la cooperación, en una instancia técnica y política, era aún un espejismo. El INECI cumplía un rol de coordinador de las intervenciones de cooperación, negociadas en otros niveles de la política exterior, sin coordinación ni estrategia alguna. Las intervenciones eran dispersas y con escasos impactos ante la falta de una propuesta articulada de desarrollo nacional.

La falta de una mirada estratégica del sistema político nacional y del sistema internacional, era un freno a la CSS. En todos los momentos analizados, la apuesta por una política exterior enfocada al fortalecimiento de las relaciones horizontales entre los países del Sur y de la integración regional es condición para su

---

1 Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://web.mmrree.gov.ec/INECI/Info/pgInfoINECI.aspx>.

desarrollo. Las limitaciones de esta institucionalidad explican su eliminación a partir de la introducción de un nuevo enfoque de política exterior. En octubre de 2007 se creó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), como institución con autonomía administrativa y financiera adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), “con el objetivo de contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país, a través del fortalecimiento de la capacidad de implementación de programas y proyectos financiados por cooperación internacional no reembolsable” (AGECI, 2010: 28).

Tres años más tarde, el 15 de julio del 2010, a través del Decreto Ejecutivo N° 429, se establece el cambio de la categoría de Agencia a Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Según el documento este cambio pretendía lograr una mejor institucionalización dentro de la estructura del Estado. En el mismo año, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas le asignaba a esta nueva institución las competencias de registro, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional, además de la implementación de un sistema de información que permita viabilizar y transparentar los recursos técnicos y financieros que llegan al Ecuador a través de la cooperación (SETECI, 2012: 50). De igual manera, el Código Orgánico de Finanzas Públicas (COOTAD) establecerá el mandato de desconcentración de la gestión de la cooperación internacional en el mismo año.

El diseño institucional propuesto buscaba potenciar el rol del Ecuador en el movimiento Sur - Sur, tanto como receptor de acciones de cooperación de los países del Sur, como de oferente de experiencias exitosas de política pública a otros países. De ahí que poco después se decidiera devolver la Secretaría al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, manteniendo la autonomía financiera y administrativa ganada en la última reforma.

Desde el año 2014 el país entró en dificultades presupuestarias, determinadas por la caída acelerada del precio del petróleo, componente fundamental del PIB nacional. Esta situación, determinada por las variaciones cíclicas de los precios de las *commodities* en el mercado internacional, afectó gravemente la liquidez del país. En respuesta al desequilibrio macroeconómico, el gobierno decretó un plan de austeridad y de revisión del gasto en función de una mayor eficiencia y eficacia del gasto público. El plan implicaba la desaparición de instituciones del aparato de estado y el fortalecimiento de las rectorías de las instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Así, mediante Decreto N° 1202 del 13 de octubre de 2016, se reorganiza el Sistema de Cooperación

Internacional, suprimiendo la SETECI y dándole al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional.

**Figura 1**  
Marco Normativo para la gestión de la Cooperación Sur-Sur



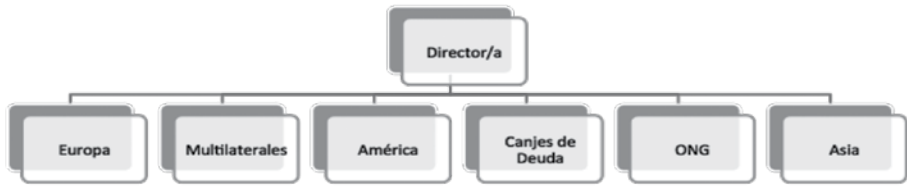
Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (2016).

### **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA CSS DEL PAÍS**

A lo largo de los últimos diez años, las instituciones encargadas de la gestión pública de la cooperación internacional de Ecuador han pasado por distintas conformaciones y competencias en cuanto al manejo de la CSS. Estos enfoques reflejan la importancia asignada por la política exterior a esta estrategia. De igual manera, la importancia de la CSS en la estructura de gestión de la cooperación es un indicador del dinamismo del proceso de integración regional.

En el período 2000 a 2006, se crea el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), cuyo énfasis estaba en captar y orientar recursos, por tanto, la CSS en su estructura institucional no se visualizaba de forma clara e importante, se gestionaba desde el escritorio geográfico de América.

**Figura 2**  
Estructura del INECI (2007-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la memoria institucional del INECI (2007-2009).

A partir del año 2007, el gobierno pondrá en marcha un proceso de institucionalización de la gestión de la cooperación internacional, en función de las nuevas directrices y enfoques de la política exterior, así como del nuevo rol asignado a estos recursos en la economía Nacional. En el caso específico de la CSS, pasó a ser gestionada desde la Dirección de Políticas y Negociación. Persistiría el criterio de gestión bajo escritorios geográficos, pero con la idea y gestión de la CSS desde una visión más integradora, enfatizando el doble rol que asumía el país en esta cooperación e incorporando una articulación fuerte a los procesos de integración regional de América Latina.

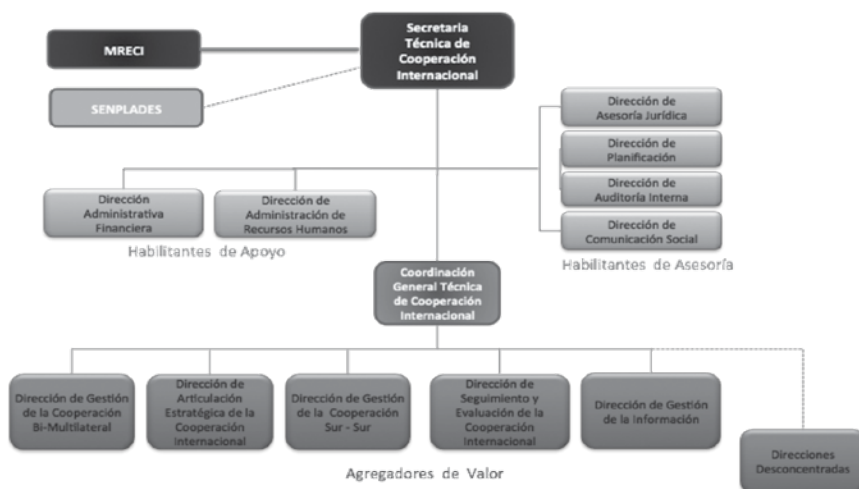
**Figura 3**  
Estructura de AGECI



Fuente: Informe AGECI (2010).

En el 2010 el dinamismo de la integración regional elevará la importancia de la CSS en las agendas de los países. En el caso del Ecuador, se establece como principio y objetivo hacer de las relaciones de cooperación una herramienta eficaz de política exterior, potenciando el rol del Ecuador en el movimiento Sur - Sur. Así, se diseñará la estructura de la nueva Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), a partir de la revisión de sus procesos agregadores de valor. En este nuevo diseño se establecerá una Dirección específica para la gestión de la CSS, compuesta por personal especializado.

**Figura 4**  
Estructura de SETECI



Fuente: Informe SETECI (2012).

Desde 2016 el Ministerio de Relaciones Exteriores asumió nuevamente las competencias de gestión de la cooperación Internacional a través de la Subsecretaría de Cooperación Internacional. La CSS será absorbida por la Dirección de Cooperación Internacional Bi-Multilateral y Regional. Este cambio implica el retorno del enfoque de escritorio geográfico y la desaparición de las especificidades del modelo de gestión Sur-Sur, bajo el paraguas de la cooperación internacional tradicional. El Ministerio se encuentra en un proceso de ajuste de su orgánico funcional a fin de asumir el nuevo rol y hasta la fecha de realización de este artículo no se cuenta con un estatuto aprobado en donde se defina funciones de las direcciones y de los funcionarios que llevan la CSS.

**Figura 5**  
Estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana



Fuente: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/estructura\\_organica\\_mremh\\_2017\\_1.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/estructura_organica_mremh_2017_1.pdf)

La CSS en el Ecuador durante los últimos diez años estuvo enmarcada en la implementación del Sistema de Cooperación Internacional creado en el año 2000, con la participación de entidades rectoras de planificación, política exterior, políticas públicas temáticas, cooperantes y gobiernos locales. Las diversas instituciones existentes fueron ejecutoras de las directrices y estrategias de los consejos de cooperación internacional, cuerpos colegiados que definían las políticas de cooperación en el país. La lógica colegiada se elimina en la nueva estructura institucional, concentrando en la cancillería dos de los tres niveles de planificación en políticas públicas. Es decir, las funciones de decisión y control, perdiendo representatividad horizontal.

### **DATOS DE LAS ACTUACIONES DE CSS REALIZADAS Y RECIBIDAS**

La CSS en el Ecuador ha crecido exponencialmente, especialmente a partir del año 2009, en donde los registros de información inician a fortalecerse y se consolidan en el año 2010, con la puesta en marcha del primer “Sistema de Información de la Cooperación Internacional (SICI)”.

Como se observa en la tabla 1, el Ecuador, desde 2007 hasta 2015, participó en un total de 826 proyectos y acciones de CSS bilateral en donde asumió un doble rol, tanto de oferente de cooperación como de receptor. En general, su perfil en la CSS ha sido de socio receptor, con 612 experiencias versus las 214, donde ocupó el rol de oferente de cooperación.

Los datos analizados revelan que el país hasta 2011 realizó más acciones de cooperación que proyectos, es a partir de este año que empieza a ejecutar su CSS de forma más articulada y organizada en proyectos de cooperación. Así se pasa de 93 acciones en 2007 a 12 en 2011. En 2011 los proyectos sobrepasan a las acciones en un 75%, porcentaje que se mantienen en los siguientes años, demostrado que, a partir de este año, la política de cooperación es más programática y articulada.

**Tabla 1**  
Histórico de la CSS

Año	Recibidas	Ofrecidas
2007	93	1
2008	74	1
2009	59	24
2010	68	16
2011	49	20
2012	86	26
2013	80	53
2014	59	37
2015	44	36
<i>Total</i>	<i>612</i>	<i>214</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

La tabla 1 da cuenta de la tendencia de las experiencias de CSS, evidenciando que el rol que desempeña el país en esta ha ido cambiando. Pasando de ser un socio netamente receptor en 2007, con 93 acciones recibidas y una ofrecida, a un socio equilibrado, brindando en 2015 casi el mismo número de experiencias recibidas y ofertadas, 36 proyectos y acciones ofrecidas versus 44 proyectos y acciones recibidas (ver gráfico 1 en página siguiente).

A partir de 2010 el país incrementa el número de experiencias ofrecidas, manteniendo una tendencia al alza durante el período de análisis, llegando a su pico en 2013 con cincuenta y tres proyectos y acciones ofrecidas. Este fenómeno se ve fortalecido desde la construcción de una estrategia de posicionamiento como oferente de CSS y como actor proactivo en las iniciativas de integración

latinoamericana, promoviendo la solidaridad y el desarrollo endógeno, así como el intercambio de experticia y conocimiento con otros países. El país durante este período centró su oferta de CSS en el fortalecimiento de los gobiernos socios, la generación de infraestructuras y servicios (especialmente bancarios y financieros), políticas sociales y la asistencia de emergencia.

**Gráfico 1**  
Histórico de la CSS del Ecuador



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

## PAÍSES SOCIOS

El Ecuador registra intercambios con todos los países de América Latina en sus dos roles. En cuanto a los países que han brindado proyectos y acciones de CSS al país, solo con República Dominicana y Guatemala no se registran intercambios de doble vía. Como se observa en el gráfico 2, el principal socio oferente de CSS fue Argentina con el 18,95%, seguido de México con el 16% y Chile con el 15% de participación (ver gráfico 2 en página siguiente).

Mientras que, entre los cinco primeros socios receptores resalta el Salvador (15,42%), Venezuela (14,95%), Perú (13,55%), Colombia (9,35%) y Paraguay (8,41%), las experiencias de CSS se centraron en los países andinos representando el 38% de la oferta de cooperación realizada por el país.

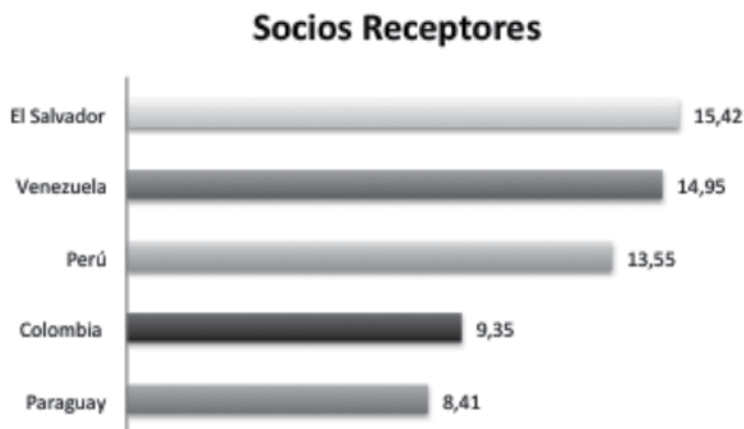


**Gráfico 2**  
Socios Oferentes de CSS del Ecuador



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2008-2016).

**Gráfico 3**  
Socios Receptores de CSS del Ecuador



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2008-2016)

### **EXPERIENCIAS DESTACADAS**

Dentro de las experiencias de CSS destacamos dos, una que abrió la puerta para la creación de una política pública en el país sobre lactancia materna y la que fue la pauta para el análisis y creación de

políticas públicas para personas con discapacidad en los países socios de la región. Es decir que en una de las experiencias el rol principal del país será el del receptor, y en la otra, como oferente.

### **IMPLEMENTACIÓN DEL BANCO DE LECHE HUMANA EN ECUADOR**

En marzo de 2007 se construyó un proyecto de cooperación entre Brasil y Ecuador, con el fin de fortalecer el área de lactancia materna y la creación de Bancos de Leche Humana en el país. La experiencia implicó la realización de seminarios de capacitación, talleres teórico-prácticos de formación y misiones técnicas, en las cuales participaron alrededor de 125 profesionales de la salud. Este intercambio con Brasil se convirtió en el elemento fundamental para la creación de la política de lactancia materna, generando nueve bancos de leche materna ubicados en las ciudades de Ambato, Babahoyo, Cuenca, Guayaquil, Portoviejo y Riobamba, así como en Quito, lugar donde se creó el primero en el país. El proyecto se encuentra actualmente en su tercera etapa, con la que se busca fortalecer la capacidad técnica para gestión de la red ecuatoriana de bancos de leche.

### **ECUADOR SIN BARRERAS**

El 16 de julio de 2008 la Vicepresidencia de la República del Ecuador estableció la política “Ecuador sin Barreras”, alineándose a las disposiciones internacionales sobre los derechos de las personas con discapacidad. Esta política priorizó la atención y provisión de ayudas técnicas e insumos médicos, la prestación de servicios de salud pública a personas con discapacidad, adaptación y readecuación de infraestructura física que permita mejor la accesibilidad a los diferentes espacios públicos, y la implementación de un sistema de información nacional, que detalle el tipo de discapacidad y porcentaje, condición socio-económica y demás necesidades encontradas.

El gobierno del Ecuador buscó potenciar e insertar en la agenda internacional y en su cooperación ofertada, el tratamiento de la temática de las discapacidades a nivel regional y mundial. Así, a nivel de cooperación bilateral, Perú, México y Uruguay desarrollaron con apoyo ecuatoriano estudios sobre las discapacidades, los cuales se encuentran en plena ejecución, como es el caso de “Tumbes Accesible”, “Guadalajara sin Barreras” y “Artigas sin Barreras”, respectivamente. Otros países con los que se ha colaborado son Haití, Colombia, Guatemala, Chile, El Salvador, República Dominicana, y Jamaica (SETEDIS, 2015:35).

En el nivel regional el país logró posicionar la temática de discapacidades en América Latina y el Caribe, realizando el primer Encuentro Continental por la Inclusión de las personas con discapacidad “América

Solidaria e Inclusiva”, realizado en Quito en junio 2012 y asesorando al Organismo Andino de Salud para la creación de la Política Andina de Discapacidades.

### **BALANCE DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS Y PERSPECTIVAS: ECUADOR, LA INTEGRACIÓN Y LA CSS**

Los proyectos de integración post neoliberal que caracterizaron la primera década del siglo XXI invitaban a fortalecer las complementariedades a través de la CSS. Los planes de desarrollo regional eran terreno fértil para cultivar nuevas relaciones de integración. La abundante disponibilidad de recursos determinada por una racha positiva en los precios de las *commodities*, proporcionaban una base material a estos planes y expectativas. El nuevo enfoque de región buscaba superar la integración económica, planteando una relación más amplia que abarcara un amplio espectro de cuestiones sociales, ambientales, de salud e incluso de seguridad. Esto planteaba un nuevo diseño institucional para el tratamiento de los problemas suramericanos desde Suramérica. Un ambiente favorable al florecimiento de la CSS, principalmente en una dimensión regional.

Las razones del dinamismo no deben buscarse sólo en respuesta a perturbaciones externas. Los cambios en las orientaciones internas fueron fundamentales para este desarrollo. Desde 2008 el Ecuador implementó diversas reformas en su diseño institucional, así como en el grado de autonomía y recursos destinados a ella. La CSS se benefició de estos múltiples cambios, ampliando su estructura, su capacidad de gestión y la especialización de un personal enfocado en las relaciones estratégicas entre socios del Sur.

Esta ola positiva, en términos de fortaleza de las instancias de gestión, entrará en fase descendiente a la par del precio del petróleo. La demanda de austeridad y eficiencia en el gasto público determinó la absorción de la entidad de cooperación en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto implicó un achicamiento de la estructura destinada a la gestión de la CSS y su reorganización en la lógica de escritorios geográficos. La reorganización implicó una pérdida de centralidad y de especialización del personal enfocado en la gestión de la CSS, homologando esta con la gestión de la cooperación tradicional. Estas reformas también han implicado dificultades a la hora del registro, perdiéndose en muchos casos sistematicidad a la hora de contabilizar los proyectos y acciones.

Estos cambios dan cuenta de cómo las transformaciones que operan en otras dimensiones del sistema político afectan las respuestas que produce el sistema, es decir, a sus políticas. Estas incluyen aspectos culturales, ideológicos, económicos y sociales que, aunque no

directamente relacionados, generan perturbaciones en el subsistema de las relaciones de cooperación internacional de un país y, por ende, en su política exterior.

El camino no ha sido fácil. El contexto económico y político global adverso de la segunda década del siglo XXI se contrapone a su anterior, cargada de expectativas. Se evidencian los condicionantes estructurales que caracterizan al Ecuador, anclado a un modo de extracción que condiciona sus capacidades de adaptación y resiliencia, determinado por la dependencia y la sensibilidad de la economía, la sociedad y la política a las variaciones en el mercado global de las *commodities*.

A las dificultades económicas, compartidas por la mayoría de los países de la región anclados a su vez a esta matriz productiva extractivista, se sumarán las dificultades sociales y políticas al interior de los países. La atención de la política se concentró puertas adentro, descuidando los esfuerzos de integración logrados en la década precedente. Con ello se pierde una plataforma idónea para el desarrollo progresivo de las relaciones de CSS en los países de la región. Nace así el reto de diseñar y plantear nuevos escenarios y esquemas que respondan a las nuevas coyunturas regionales y globales, que permitan reconstruir una agenda de desarrollo regional para América Latina y el Caribe.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional 2010 *Informe de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador 2007-2009* (AGECI, Quito).
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional 2012 *Informe de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador 2010-2011* (SETECI, Quito).
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) 2008 *Informe de CSS en Iberoamérica 2007* (SEGIB: Madrid).
- SEGIB 2009 *Informe de CSS en Iberoamérica 2008* (SEGIB: Madrid).
- SEGIB 2010 *Informe de CSS en Iberoamérica 2009* (SEGIB: Madrid).
- SEGIB 2011 *Informe de CSS en Iberoamérica 2010* (SEGIB: Madrid).
- SEGIB 2012 *Informe de CSS en Iberoamérica 2012* (SEGIB: Madrid).
- SEGIB 2014 *Informe de CSS en Iberoamérica 2013-2014* (SEGIB: Madrid).
- SEGIB 2015 *Informe de CSS en Iberoamérica 2015* (SEGIB: Madrid).
- SEGIB 2016 *Informe de CSS en Iberoamérica 2016* (SEGIB: Madrid).
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional 2015 *Informe*

*de Cooperación Internacional no Reembolsable del Ecuador 2011-2014* en <[https://issuu.com/seteci/docs/informe\\_de\\_cooperacion\\_internacio](https://issuu.com/seteci/docs/informe_de_cooperacion_internacio)>

Registro Oficial del Ecuador 2010 *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* en <<https://www.amevirtual.gob.ec/codigo-organico-de-organizacion-territorial-cootad/>>

Registro Oficial del Ecuador 2010 *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* en <[https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\\_PLANIFICACION\\_FINAZAS.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf)>

Secretaría Técnica de Discapacidad 2016 *Política Pública en Discapacidad, del enfoque biológico al enfoque de derechos* (Vicepresidencia de la República del Ecuador: Quito).

Decreto Ejecutivo 1202 del 13 de octubre de 2016 <[https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2016/11/decreto\\_1202\\_seteci.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2016/11/decreto_1202_seteci.pdf)>.

Ministerio de relaciones exteriores y movilidad humana en <[https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/estructura\\_organica\\_mremh\\_2017\\_1.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/estructura_organica_mremh_2017_1.pdf)>

# **LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SALVADOR: UNA MODALIDAD EN ASCENSO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

Jacqueline Melgar\*

## **INTRODUCCIÓN**

Durante los últimos años, dados los cambios ocurridos en el contexto internacional se han generado diversas modificaciones y cambios respecto a las visiones, conceptualizaciones y lineamientos sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), permitiendo una mayor visibilidad y participación de la cooperación entre los países del Sur, en los ámbitos técnicos y políticos, favoreciendo de esta manera el tránsito de la CTPD a la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CTR).

Esta transformación conceptual y operativa de la CTPD en CSS, así como el posicionamiento de la misma en los diversos espacios internacionales por parte de los países del Sur en los últimos diez años, ha influenciado también la instauración de un modelo de gestión propio de la CSS en El Salvador.

\* Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de El Salvador, con una Especialización y Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín de Argentina. Ha trabajado con organismos como SEGIB, OEI y el Programa para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

En ese sentido, se hará una breve reseña sobre el marco normativo de la CSS en El Salvador, su estructura institucional para la gestión, datos más relevantes en cuanto a la misma, sus principales países socios, algunas experiencias destacadas y finalmente un balance de los últimos diez años con algunas perspectivas a futuro.

## **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SALVADOR**

Durante el año 2009 El Salvador experimentó cambios sustanciales en la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo, dado que se llevaron a cabo diversas adecuaciones institucionales que dieron como resultado la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), según Decreto Ejecutivo N° 10 de fecha 24 de junio de 2009, publicado en el Diario Oficial N° 117, Tomo 383 de fecha 25 de junio de 2009.

Según el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), el VMCD sería el ente rector de la cooperación para el desarrollo en el país y daría respuesta a los grandes retos y compromisos internacionales asumidos por anteriores gestiones de gobierno en años previos, y sobre la base de los cuales se efectuaron los ajustes necesarios para trascender de una visión orientada a la demanda de los cooperantes y gestión por áreas geográficas, hacia una visión basada en las prioridades nacionales y enfoque diferenciado para mejorar el tratamiento que requiere cada modalidad de cooperación.

Esta transformación se hizo efectiva al modificar el organigrama de la Dirección General de Cooperación Externa (DGCE), como la base del organigrama del VMCD, el cual está compuesto por la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (DGCD), la Dirección General de Relaciones Económicas (DGRE), y recientemente la Dirección Ejecutiva de la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE)<sup>1</sup>.

Así hoy por hoy la CSS se gestiona en la Dirección de Cooperación Bilateral Sur-Sur y Triangular (DCBSSTR), la cual forma parte de la DGCD<sup>2</sup> y cuyo objetivo principal es la gestión de la cooperación

---

1 Inicialmente, la Dirección Ejecutiva de SETEFE correspondía a la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo en forma ad honorem; sin embargo, desde el 1 de junio de 2018, se efectuó la separación de ambas direcciones.

2 Durante los años 2009-2014, existía la Dirección de Cooperación Bilateral (DCB), que incluía a la Unidad de Cooperación Sur-Sur; la cual con el paso del tiempo y dada la importancia política y técnica que presentó esta modalidad

técnica que el país recibe producto de las relaciones con los países del Sur y promover el rol del país como oferente de cooperación técnica, especialmente a través de fuentes triangulares de cooperación (MRREE, 2014). Con base a ello, y siguiendo la visión del VMCD en el ámbito de la CSS y CTR, se inició la implementación de un paradigma donde la cooperación internacional es un complemento a los esfuerzos nacionales de desarrollo, en el cual se requiere diálogo, participación y articulación entre los diferentes actores; para establecer una relación de “socios para el desarrollo”, favoreciendo la alineación de las iniciativas de cooperación y el establecimiento de mecanismos de coordinación conjuntos para mejorar el diálogo y la rendición mutua de cuentas; a través de la utilización de instrumentos innovadores.

Esta nueva visión de la CSS y CTR, dados sus aportes políticos y técnicos a los procesos nacionales de desarrollo y de integración regional; permite a El Salvador transitar gradualmente de un agente receptor de cooperación a uno con rol dual focalizando su ámbito de acción en América Latina y el Caribe.

### **MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SALVADOR**

El modelo de gestión de la CSS en El Salvador, está guiado por las directrices establecidas por el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD), quien desarrolló e implementó un Marco de Desempeño de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (MDCSST), el cual apostó por asegurar que los diversos programas de CSS y CTR con participación del país se alinearán con las prioridades nacionales de desarrollo, así como con las sectoriales.

En esa línea, la Estrategia Nacional de CSS pretende incorporar un enfoque integral y programático a las diversas iniciativas de las cuales el país participa. Por lo que, la Estrategia apuesta a posicionar a la CSS como una herramienta constante del desarrollo nacional, así como de vinculación con otros actores. Ello, sumado al interés de orientar todos estos esfuerzos a nivel de la CSS y CTR, mediante programas especiales que permitan continuar generando capacidades dentro de las instancias ejecutoras del Gobierno Central que participan de esta dinámica de colaboración. De igual forma, la CSS representa un instrumento de acercamiento a otros Estados con

---

de cooperación, se transformó en el año 2013, en Departamento de Cooperación Sur-Sur, y posteriormente, en el 2018, con la disolución de la DCB, se le otorgó la categoría de Dirección de Cooperación Bilateral Sur-Sur y Triangular (DCBSSTR).



quienes se tiene interés en establecer agendas concretas de trabajo a través de la cooperación.

Como parte del proceso de diseño e implementación de la Estrategia Nacional de CSS, se consideraron los siguientes pilares:

#### **PILAR INSTITUCIONAL**

Se ha consolidado un equipo de trabajo especializado en la gestión de la CSS y CTR. Desde el VMCD se ha reforzado la coordinación interinstitucional con todas las entidades del Gobierno Central que participan de esta modalidad, entre otros actores del desarrollo (academia, gobiernos locales, sociedad civil, etc.). Se cuenta con herramientas de gestión institucionalizadas y de alto valor para el posicionamiento del país en estos esquemas de cooperación como el Fondo Salvadoreño de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOSAL), el Segundo Catálogo de Oferta de la CSS y metodologías de seguimiento y evaluación a compromisos de la CSS y CTR, entre otros. Estas experiencias se han compartido con países de la región.

#### **PILAR POLÍTICO**

Referido al aporte y la participación efectiva de El Salvador en diversos espacios de índole regional e internacional de abordaje político y técnico de la CSS y CTR. Reviste de gran importancia al posicionamiento integral que El Salvador busca en espacios de construcción colectiva de agendas consensuadas para el desarrollo.

#### **PILAR TÉCNICO-OPERATIVO**

Vinculado al fortalecimiento de marcos de trabajo concretos en materia de CSS y CTR con otros actores del ámbito extra regional, así como a la permanente alineación de la cooperación internacional con las grandes apuestas de desarrollo del país. Es aquí donde la CSS y CTR puede avanzar mucho más rápido, ya que cada vez más se apuesta por un apoyo a políticas y procesos de largo plazo con costos de transacciones mucho menores.

#### **PILAR FINANCIERO**

La transferencia y gestión de conocimientos a través de la CSS y CTR, implican el manejo y administración de fondos, especialmente dedicados a la movilización de profesionales y expertos nacionales o internacionales. Ante tal situación, el financiamiento integral de las iniciativas de CSS y CTR sigue siendo uno de los mayores retos para países como El Salvador. La asignación de montos concretos para la CSS y CTR en los presupuestos de las instituciones sectoriales debe ser un elemento visto como una

apuesta de país, toda vez que la Estrategia Nacional debe reforzar estas acciones.

Así el FOSAL enfrenta retos importantes. Por un lado, dar a conocer ampliamente su funcionamiento y alcance a las instituciones sectoriales del Gobierno Central y, por otro, lograr canalizar más recursos de socios para el desarrollo interesados en sumarse a esta iniciativa o definir recursos propios que le brinden sostenibilidad a largo plazo.

### **PILAR PROGRAMÁTICO**

La implementación de un Marco de Desempeño de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, fue un proceso que permitió al país contar con elementos sustantivos a nivel político y técnico para instalar un esquema sostenido de fortalecimiento del modelo de gestión de la CSS y CTR en el país. Esta etapa fue la que antecedió a la de diseño e implementación de una Estrategia Nacional en la materia, que estaría dirigida a procurar la permanente alineación de los programas de CSS y CTR con las prioridades nacionales de desarrollo.

El objetivo de diseñar e institucionalizar una herramienta de gestión y regulación de la CSS y CTR en el país, basada en una Estrategia Nacional, lleva implícita la perspectiva de poder asegurar la sostenibilidad de los procesos ejecutados durante estos últimos diez años. Adicionalmente, ante la falta de una legislación en el país, que ofrezca los parámetros legales y políticos para tratar a la Cooperación para el Desarrollo como una real política pública, la Estrategia Nacional de CSS puede verse como una alternativa en el corto y mediano plazo para definir los lineamientos operativos que conduzcan a una mayor institucionalización, tanto en la política exterior y como en la política de desarrollo nacional.

### **PRINCIPALES PAÍSES SOCIOS EN LA CSS EN EL SALVADOR**

En los últimos años El Salvador ha potenciado su inserción internacional ejerciendo su dualidad de roles, como oferente y receptor de CSS y CTR; lo que se ha visto reflejado en el incremento de las iniciativas que realiza en esta materia. A continuación, se presenta el análisis de los principales datos que lo reflejan.

### **ACCIONES Y PROYECTOS DE EL SALVADO EN SU ROL DE RECEPTOR DE CSS**

El Salvador presenta una tendencia creciente en la recepción de acciones y proyectos durante el período 2009-2015. De un total de 57 iniciativas (29 proyectos y 28 acciones) en 2009 pasa a 108 iniciativas (98 proyectos y 10 acciones) en 2015, lo que representa un incremento promedio anual de 9.6%.

**Gráfico1**  
Acciones y proyectos de CSS ejecutados por El Salvador (rol de receptor)



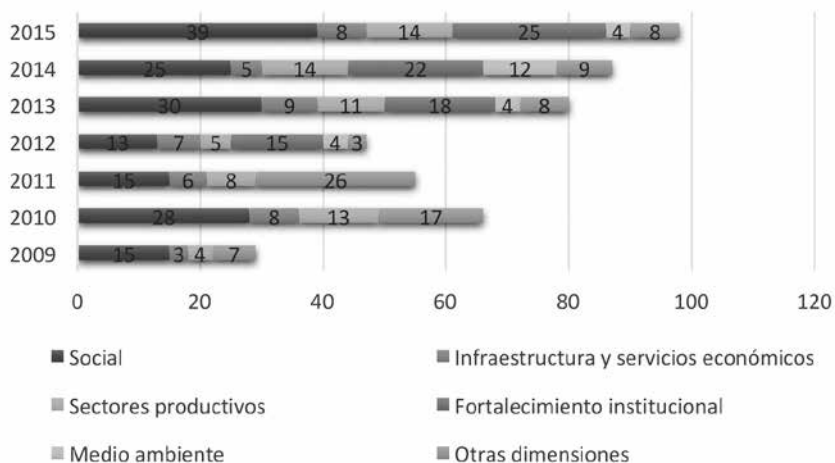
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe de la CSS en Iberoamérica (SEGIB, 2010-2017).

Según datos del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2017), en 2005, El Salvador destacó como principal receptor, con 98 proyectos equivalentes al 13,6% de los 721 registrados por la región. Se trató del único país con una participación por encima del 10%, pues Bolivia y Argentina, segundo y tercer principal receptor de 2015, aportaron en cada caso 68 y 57 proyectos (un 9,4% y un 7,9%, respectivamente). Mientras, algo más del 30% de los proyectos se explicó por la aportación de cinco países: México, Honduras, Costa Rica, Cuba y Uruguay, en una franja que osciló, en cada caso, en torno a las 40 y 50 iniciativas.

Este incremento de la cartera de proyectos de CSS en ejecución bajo el rol de receptor ha sido consecuencia de que El Salvador ha retomado relaciones de cooperación con países latinoamericanos. En 2015 las demandas de CSS del país se centraron en: Argentina (21.4%), México (37.9%), Colombia (27.6%) y Brasil (13.8%). Durante el año 2009, más del 85.0% se concentraban en: Chile (57.1%), Colombia (17.9%) y México (10.7%).

Como puede observarse entre el período 2009-2015 El Salvador se ha ido figurando entre los principales países receptores de CSS a nivel iberoamericano, lo cual le ha permitido destinar dicha cooperación a sectores principalmente vinculados al ámbito social y el fortalecimiento institucional, seguido por otras dimensiones lo cual incluye cultura, género y modelos de desarrollo.

**Gráfico 2**  
Proyectos de CSS ejecutados por El Salvador por dimensión sectorial (Rol de Receptor)

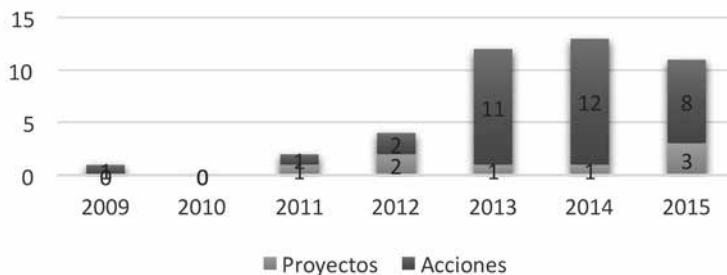


Fuente: Elaboración propia con base en Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de SEGIB (2010-2017).

### ACCIONES Y PROYECTOS DE EL SALVADOR EN SU ROL DE OFERENTE DE CSS

Por otra parte, El Salvador ha comenzado a emerger como oferente, así ha ido incrementando su participación a nivel iberoamericano, lo cual tiene que ver con el fortalecimiento de la gestión de CSS a nivel nacional y sus entidades rectoras y sectoriales.

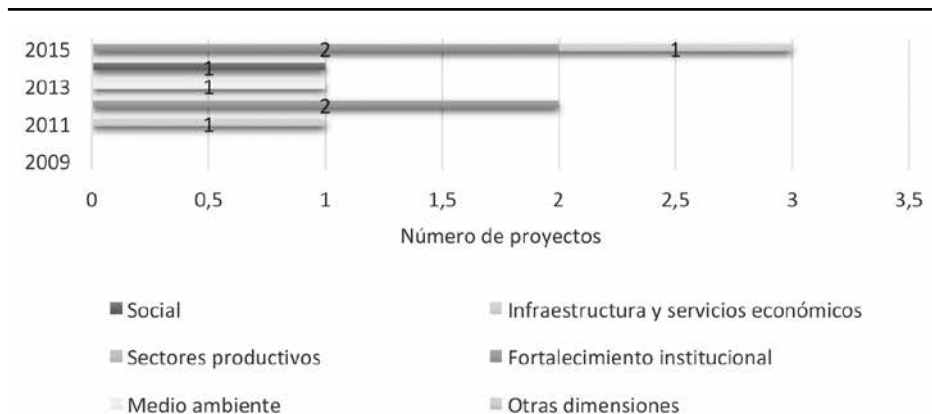
**Gráfico 3**  
Acciones y proyectos de CSS ejecutados por El Salvador (rol de oferente)



Fuente: elaboración propia con base en el Informe de la CSS en Iberoamérica (2010-2017).

Así los principales sectores en los cuales El Salvador ofertó CSS, estuvieron enfocados en los últimos años según SEGIB (2017), al sector de fortalecimiento institucional principalmente de gobierno.



**Gráfico 4**  
Proyectos de CSS ejecutados por El Salvador (rol de oferente)

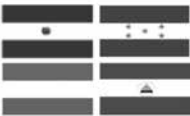


Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2010-2017).

### EXPERIENCIAS DESTACADAS DE LA CSS DE EL SALVADOR

Dentro de las experiencias de El Salvador destacan aquellas realizadas en el marco de: a) el Fondo Salvadoreño de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOSAL); b) el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, El Salvador y Luxemburgo y; c) el Programa de Cooperación Triangular El Salvador y España con terceros países.

TÍTULO	PAÍSES	OBJETIVO DEL PROYECTO
Promoción del acceso y uso racional de medicamentos en El Salvador y Ecuador.	 	Generar herramientas de información en salud y evaluación de tecnologías sanitarias entre los profesionales del Ministerio de Salud de El Salvador y la Empresa Pública Yachay del Ecuador; dirigidas al fortalecimiento de las decisiones terapéuticas y sanitarias entre los tomadores de decisiones de ambos países.

TÍTULO	PAÍSES	OBJETIVO DEL PROYECTO
Intercambio técnico con países de la región para el desarrollo de una ruta competitiva en la Sierra Tecapa Chinameca para el cultivo del cacao, basada en la experiencia de la Finca Concepción del Municipio de Berlín, El Salvador.		Visibilizar, fortalecer y posicionar la experiencia desarrollada en el sector del cacao en la Sierra Tecapa Chinameca con proyección a implementarlo en el resto del oriente del país; así como abrir las puertas para una ampliación e intensificación de relaciones económicas a través de un producto estrella del país en espacios especializados a nivel mundial, en cumplimiento de las apuestas de El Salvador en materia social.
Producción hidropónica de hortalizas en el Departamento Central y Guaira del Paraguay.		Contribuir al intercambio de experiencias entre ambos países, en la promoción del cultivo hidropónico como una alternativa en la producción de hortalizas en ambiente protegido del Departamento Central y Guaira del Paraguay, partiendo de la experiencia de El Salvador.
TÍTULO	PAÍSES	OBJETIVO DEL PROYECTO
Intercambio estructurado de experiencias Sur-Sur, en el marco del Segundo Congreso Geográfico en El Salvador-2017.		Generar mecanismos a nivel institucional que permitan enmarcar el conocimiento geográfico en el desarrollo de la sustentabilidad territorial dentro de las entidades sectoriales responsables de la temática en El Salvador.

Fuente: Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (MRREE – El Salvador: 2018).

Los proyectos antes mencionados contribuyen de manera directa a la Agenda Internacional del Desarrollo y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente al ODS 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, el ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, el ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas y ODS 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. De esta manera se puede decir que, en el caso de El Salvador, sus proyectos y acciones de CSS están alineados con sus prioridades nacionales con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo.

### BALANCE DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS Y PERSPECTIVAS

El caso de El Salvador resulta de mucho interés, sobre todo porque en los últimos años se instauró un modelo institucional que sentó las bases para la gestión y promoción de la CSS y CTR, tanto a nivel nacional como internacional, que han definido una visión clara de país. Esto se ha visto cristalizado en la creación y puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Cooperación Sur-Sur y Triangular, la cual va en total concordancia con los Sistemas de Planificación Nacional, así como con los compromisos asumidos en el marco de la agenda internacional de desarrollo.

Por otra parte, El Salvador ha registrado considerables avances en torno a la generación de herramientas y procesos de país que han conllevado a un cambio de paradigma rotundo en la gestión y promoción de la CSS y CTR. Ahora el país se presenta en los esquemas regionales e internacionales de intercambio como un actor con rol dual, dejando atrás la visión de un país netamente receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Sin embargo, el establecimiento de una Ley de Cooperación en El Salvador será fundamental para garantizar la continuidad y sostenibilidad de las acciones emprendidas desde instancias gubernamentales, como el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, la cual garantizaría la articulación de actores y establecería con ello un marco normativo, legal y jurídico que permitirá involucrar a los diversos actores en un Sistema Nacional de Cooperación, permitiendo el establecimiento y reconocimiento de la labor que ya realizan los actores al interior del Gobierno Nacional.

En ese marco, la agencia de los Estados, como entes rectores de la configuración de políticas públicas acordes a las prioridades nacionales, debe ser fortalecida para liderar el diálogo político al más alto nivel. Esto permitirá posicionar una nueva visión y gestión de hacer la cooperación en los países, principalmente en aquellos denominados Países de Renta Media.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ministerio de Relaciones Exteriores 2013 “Informe de la Cooperación Sur-Sur en El Salvador 2009-2012” (San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Ministerio de Relaciones Exteriores 2014 “Establecimiento de un sistema de nacional integrado de cooperación para el desarrollo. La experiencia de El Salvador” (San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Ministerio de Relaciones Exteriores 2014 “Establecimiento de un sistema de nacional integrado de cooperación para el desarrollo. La experiencia de El Salvador” (San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Ministerio de Relaciones Exteriores 2016a “Segundo Catálogo de Cooperación Sur-Sur. El Salvador solidario con el mundo” (San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Ministerio de Relaciones Exteriores 2016b “Marco de Desempeño de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en El Salvador” (San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Ministerio de Relaciones Exteriores 2018 “Panorama de la

Cooperación para el Desarrollo”, Boletín 1- Julio 2018 (El Salvador: Dirección de Cooperación para el Desarrollo).

Organizaciones de las Naciones Unidas 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Nueva York: ONU) en <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&Lang=S)>

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) 2010 “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010” (Madrid: SEGIB).

SEGIB 2011 “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011” (Madrid: SEGIB).

SEGIB 2012 “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012” (Madrid: SEGIB).

SEGIB 2014 “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014” (Madrid: SEGIB).

SEGIB 2015 “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015” (Madrid: SEGIB).

SEGIB 2016 “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016” (Madrid: SEGIB).

SEGIB 2017 “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017” (Madrid: SEGIB).

Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo 2016 “Fondo Salvadoreño de Cooperación Sur-Sur y Triangular” (San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores).





# **ACTORES Y AGENDAS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR LATINOAMERICANA EN HAITÍ**

Bernabé Malacalza\*

## **INTRODUCCIÓN**

Haití ocupó un lugar destacado entre los casos emblemáticos de recepción de ayuda internacional en la última década. Entre 2003 y 2013, capturó una importante porción de la ayuda oficial al desarrollo que recibió América Latina, según lo reportado por los países del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De representar, en 2003, el séptimo destino individual con 212 millones de dólares pasó a constituirse en el segundo en 2008 con 912 millones de dólares y el primero desde 2010 con la cifra de 3,064 millones de dólares. Otro dato saliente es que llegó a ocupar en 2010 el tercer lugar en la lista de países con índice más alto de la ayuda como porcentaje del ingreso bruto nacional, siendo sólo superado por Liberia e Islas Salomón y relegando al tercer puesto nada menos que a Afganistán (OCDE, 2018).

El período que va desde 2004 a 2017 está marcado por la presencia de los donantes tradicionales, pero también por las controversias

\* Profesor del Doctorado en Desarrollo Económico, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Investigador en temas estratégicos del CONICET. Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Magister en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Barcelona), Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO y Universidad de San Andrés).

generadas por la instalación del contingente militar multinacional de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). En un ambiente de inestabilidad política, emergencia humanitaria post-terremoto de 2010 y presencia de la ayuda internacional, hizo su aparición la Cooperación Sur-Sur (CSS) latinoamericana con una contribución que en materia de cooperación al desarrollo no ha tenido antecedentes similares. Siete de los doce países latinoamericanos que enviaron tropas (Brasil, Argentina, México, Chile, Colombia, Ecuador y Perú)<sup>1</sup> y dos no contribuyentes (Venezuela y Cuba) pusieron en marcha numerosas iniciativas en este campo.

El balance que este capítulo presenta la experiencia latinoamericana en Haití y se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, analiza la presencia de identidades narrativas comunes y de intereses diferenciados en las agendas de CSS regional en Haití, realizando un mapeo de los proyectos –por sectores y por fuente de triangulación– y de los mecanismos de gobernanza intra-regional y las agendas de trabajo comunes existentes. En segundo lugar, detalla las principales experiencias de CSS en Haití en cada campo temático de actuación. Finalmente, se presenta el balance y las perspectivas que el caso de estudio deja en relación a la experiencia de cooperación al desarrollo.

### **LA COOPERACIÓN SUR-SUR LATINOAMERICANA EN HAITÍ**

Una porción de la literatura académica enmarca la interpretación del fenómeno de la CSS dentro del análisis de las relaciones Sur-Sur. Esto comprende el análisis de temáticas comunes a los países del Sur como la articulación de agrupamientos colectivos, la concertación de posicionamientos políticos y narrativas alternativas, y la formulación de estrategias autonomistas con el objetivo de obtener mayor márgenes de maniobra en las discusiones internacionales sobre la arquitectura de las instituciones internacionales (Lechini, 2009; Hirst, 2010; Malacalza, 2016b). Sin embargo, también existe en la literatura una lógica interpretativa asociada al entendimiento del juego de intereses e interacciones entre los ámbitos domésticos e internacional que caracteriza a CSS como parte constitutiva de la política exterior de cada país. En el caso de Haití, ambas interpretaciones son útiles (Milani *et al.*, 2016a, Milani *et al.*, 2017).

Desde una interpretación analítica, la lógica de la *asimilación* se relaciona con la adhesión a una identidad narrativa común basada

---

1 Los países latinoamericanos contribuyentes de tropas militares en el período 2004-2015 fueron Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Perú, Bolivia, Guatemala, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Honduras y México. Colombia realizó una contribución en efectivos policiales; México envió dos efectivos militares en 2015.

en principios y valores asociados a la horizontalidad, la no intervención en asuntos internos, la no condicionalidad, los beneficios mutuos y la apropiación nacional. Esta se manifiesta en las declaraciones de foros multilaterales, entre los que se destaca el espacio ofrecido por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS)<sup>2</sup>. La *diferenciación*, en cambio, tiene sentido para referirse a la relación entre CSS e intereses. Esta perspectiva de análisis supone entender a las políticas de cooperación para el desarrollo como resultantes de la diversidad de vínculos entre las orientaciones de las políticas públicas a nivel doméstico y los esquemas de política exterior a nivel global y regional de cada país. El caso de Haití permite observar, en este plano, la heterogeneidad en la escala, la distribución geográfica y la especialización sectorial.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y SECTORES DE ACTUACIÓN**

La construcción de datos para observar el desempeño de los indicadores de distribución sectorial y geográfica de la CSS se basa en un trabajo anterior en el que desarrollamos una base de datos de los proyectos y acciones de CSS desplegados por los países latinoamericanos en Haití entre 2005 y 2015, incluyendo a los proyectos de infraestructura. De acuerdo a la información recolectada, se estima que, durante la década 2005-2015, fueron impulsados un total de 360 proyectos, distribuidos entre Venezuela (164), Brasil (107), Argentina (30), México (23), Ecuador (13), Chile (13), Cuba (10), Colombia (5) y Perú (1). Entre 2005 y 2010, los países latinoamericanos iniciaron 112 proyectos, un promedio de 22 al año; mientras que después del terremoto, se añadieron 165 proyectos, 88 de ellos abocados a la recuperación de infraestructura (Malacalza, 2016a).

En cuanto a la relación entre las orientaciones de las políticas públicas a nivel doméstico y los sectores de actuación de la cooperación para el desarrollo en Haití, es posible diferenciar al menos cuatro tipos de especialización temática. La primera, se orientó al desarrollo de infraestructura, con énfasis en la integración del territorio y el acceso a recursos estratégicos, siendo el caso más relevante el de Venezuela. La segunda, se centró en el desarrollo productivo-económico, en función de la experiencia acumulada en materia agrícola e industrial, destacándose los casos de Brasil y Argentina. La tercera, canalizó su trabajo hacia la educación y/o la salud, dados los conocimientos en

---

2 Sin embargo, cabe señalar que fue resultado de una trayectoria histórica en función de que los principales documentos que marcan la narrativa de la CSS fueron discutidos en la región, como el Plan de Acción de Buenos Aires (1978) y el Plan de Acción de Caracas (1981) (Ojeda, 2016).

atención primaria e inclusión social, como los casos de Cuba, Brasil y Chile. Finalmente, la cuarta, se focalizó en la promoción del comercio exterior y las inversiones, con eje en la articulación con el sector privado transnacional, siendo ilustrativos los casos de México, Colombia y Chile.

**Tabla 1**  
Cantidad de proyectos de Cooperación Sur-Sur por sectores (2005-2015)\*

Sector	Venezuela	Brasil	Argentina	México	Ecuador	Chile	Colombia	Cuba	Perú	Total
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
<b>Total País</b>	<b>164</b>	<b>109</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>368</b>
S/Infraest.	54	107	29	16	9	12	5	10	1	243

Fuente: Elaboración propia en base a Malacalza (2016a).

\* 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.

La Tabla 1 permite analizar la correlación entre las diferentes especializaciones en políticas públicas y los perfiles sectoriales de la CSS en estudio. Como puede observarse, Venezuela implementó 110 proyectos (67% del total país) a obras de infraestructura (construcción de carreteras, aeropuertos, espacios públicos, edificios públicos, etc.) y a proyectos de energía. Brasil, en tanto, aprovechó sus capacidades acumuladas en materia de desarrollo

agrícola-alimentario y salud, destinando 42 proyectos (39%) al primer campo temático y 14 (27%) al segundo. En una menor escala, Argentina destinó 12 proyectos (40%) al desarrollo agrícola-alimentario, siendo su eje principal el programa ProHuerta<sup>3</sup>. México, Chile y Colombia, economías del Pacífico, ofrecieron asistencia técnica en el desarrollo del sector privado, las inversiones y el comercio exterior, centrándose en los ejes de fortalecimiento institucional y desarrollo productivo, para lo cual establecieron como estrategias alianza público-privada. No obstante, también se diferenciaron sub-temáticamente en función de sus experiencias nacionales: por ejemplo, Chile en educación infantil inicial y agricultura familiar, México en medio ambiente, salud y fronteras, y Colombia en la producción de café.

La Tabla 2 da cuenta de las principales iniciativas en los campos de la seguridad alimentaria, el desarrollo productivo y social, la salud, la infraestructura física, la educación y el fortalecimiento institucional.

**Tabla 2**  
Experiencias destacadas de Cooperación Sur-Sur por área temática (2005-2015)

Área temática	Experiencias destacadas
Seguridad alimentaria, desarrollo productivo-social	<p><b>Venezuela:</b> financiamiento a los programas haitianos de alimentación Aba Grangou, Ede Pep y Ti Manman Cherie, y a través de la Grannacional ALBA Alimentos, contribuyó a la construcción de silos de almacenamiento, al desarrollo de huertas comunitarias y a la intensificación de la producción de arroz en el Valle de Artibonite. Además, brindó asistencia técnica a los sectores campesinos con el apoyo del Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil y se construyeron los mercados públicos de Fontamara, Ville de Jamel y Puerto Príncipe.</p> <p><b>Argentina:</b> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) extendió en todo el territorio el programa ProHuerta, capacitando a promotores y familias para la producción de huertas de autoconsumo, que contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la ONG estadounidense Nacional Democratic Institute (NDI), el IICA y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), Canadá y UNASUR.</p> <p><b>Chile:</b> implementó dos proyectos autoproducción de huertas: uno en Limonade y otro en Kenscoff.</p> <p><b>Colombia:</b> ofreció un programa de mejora de la caficultura, con apoyo del BID, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la empresa Nestlé.</p> <p><b>México:</b> apoyó la construcción de 15 mercados públicos e impulsó el proyecto “de campesino a campesino” para mejorar la producción y comercialización entre organizaciones de campesinos productores.</p>

3 Para un análisis del ProHuerta, véase Ruiz Valdes (2018).

Salud	<p><b>Cuba:</b> en colaboración con Brasil, las brigadas médicas cubanas trabajaron en la reestructuración y fortalecimiento del sistema haitiano de salud y de vigilancia epidemiológica, poniendo en funcionamiento tres nuevos hospitales con el aporte brasileño y la capacitación técnica cubana. Con Venezuela y a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), se apoyó en el despliegue de la Misión Barrio Adentro y la construcción de diez centros de diagnóstico integral con abordaje de atención primaria. Además, se impulsaron la Misión Milagro (oftalmológica). A través del acuerdo tripartito entre <b>Argentina, Venezuela y Cuba</b> se construyeron: un hospital en Corail, un centro de salud de atención primaria y tres centros de salud comunitaria. Se estima que, tras el terremoto, la presencia de profesionales cubanos en terreno haitiano alcanzó la cifra de 1500.</p> <p><b>Brasil:</b> contribuyó con 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.</p> <p><b>México:</b> en colaboración con Francia, reconstruyó y equipó el área de consulta externa del Hospital de Port-de-Paix y contribuyó con la construcción de una clínica de apoyo médico a la población de Fond des Blancs y la puesta en funcionamiento de un complejo de tres clínicas semiportátiles.</p>
Infraestructura física	<p><b>Venezuela:</b> PetroCaribe permitió 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. Antes del terremoto, Caracas había colaborado con la construcción del mercado público de la ville de l'Arcahaie y de tres emplazamientos de suministro eléctrico.</p> <p><b>Chile,</b> a través de una alianza con la empresa Komatsu Cummings, inició la reconstrucción de la Escuela República de Chile, y, junto con <b>México,</b> se puso en funcionamiento una escuela modular en la comunidad de Pablocal. Ecuador, en tanto, inició obras de reconstrucción en los sectores vial, agrícola, educativo, sanitario y de apoyo al desarrollo comunitario de Artibonite.</p> <p><b>México:</b> en colaboración con España, puso en marcha la rehabilitación de la infraestructura hidráulica básica en el Departamento del Sureste.</p> <p><b>Argentina y Brasil</b> se concentraron en la construcción de infraestructura para la salud: hospitales y centros de atención primaria.</p>
Educación	<p><b>Venezuela:</b> llevó a cabo un programa de fortalecimiento de la Université d'Etat d'Haiti (UEH).</p> <p><b>Chile:</b> asistencia técnica en fortalecimiento del sector de educación infantil. Con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA), se construyó un Centro para la Pequeña Infancia en la comunidad de Aquint y se desarrolló un programa de preescolaridad.</p> <p><b>México,</b> a través de una colaboración público-privada bajo la denominación Alianza México por Haití, construyó una escuela de oficios en la localidad de Tabarre, un orfanato en Petit Boucan, un centro de desarrollo integral en Tabarre y apoyó un proyecto de educación técnica para estudiantes haitianos.</p> <p><b>Cuba,</b> con el apoyo venezolano, puso en marcha la Misión Robinson para la implementación del Plan de Alfabetización "Yo Sí Puedo".</p>

Fortalecimiento institucional	<p><b>Argentina:</b> asistencia en el mejoramiento de las herramientas estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas, el fortalecimiento del sistema de planificación y de programación de inversiones públicas y la provisión de herramientas para la cuantificación del gasto público asociado a la niñez.</p> <p><b>Chile:</b> ofreció asesoramiento en materia de política habitacional, entrenamiento para diplomáticos, promoción del sector privado vía la promoción de las inversiones, gobernabilidad e instituciones y empleo juvenil, y a través del Fondo Chile-México, llevó a cabo programa de fortalecimiento del Ministerio de Economía en comercio exterior.</p> <p><b>Colombia:</b> brindó asistencia técnica en medio ambiente, conservación y gestión sostenible de la biodiversidad, ordenación territorial. Asimismo, se apoyó el fortalecimiento del Instituto Nacional de Formación Profesional de Haití (INFP) orientado a sectores productivos y de la construcción.</p> <p><b>Ecuador</b> 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. <b>México</b> proveyó intercambio de conocimiento en materia de conservación y ahorro de energía, desarrollo fronterizo y líneas divisorias y promoción de inversiones extranjeras. <b>Venezuela</b> contribuyó al plan para la reestructuración del sistema de pasaportes.</p>
Seguridad	<p><b>Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela</b> promovieron cursos y acciones de asistencia técnica para la Policía Nacional Haitiana (PNH). <b>México</b>, a partir del trabajo con Francia, formó a fiscales y policías en investigación criminal y medicina forense; Colombia brindó capacitación a mujeres policías en infancia y adolescencia, vigilancia comunitaria y educación para la resistencia y abuso de las drogas.* <b>Brasil</b>, en colaboración con Noruega, apoyó el proyecto “Honra e Respeito por Bel Air” de la ONG brasileña Viva Río, basado en un enfoque innovador de participación comunitaria para reducir la violencia.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Malacalza (2016a).

\* 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>

## POLÍTICAS EXTERIORES Y MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Respecto de la relación entre los esquemas de política exterior a nivel global y regional de cada país y las modalidades de cooperación al desarrollo desplegadas en Haití, es posible diferenciar al menos cuatro tipos de estrategias. La primera, consistió en una *estrategia de adaptación*, siendo los casos de México, Chile y Colombia –caracterizados como “economías abiertas”– ejemplos paradigmáticos de esta opción por la triangulación de tipo Norte-Sur-Sur. La segunda, se trató de una *estrategia secesionista alternativa* que buscó afianzar un bloque de contestación a la hegemonía norteamericana en la Cuenca del Caribe. Venezuela y Cuba, en el marco del ALBA-TCP, son exponentes del tipo de articulaciones Sur-Sur-Sur. La tercera, estuvo basada en una *estrategia de proyección global* como parte de una plataforma multilateral para apoyar los intereses de protagonismo global. Brasil es el caso ilustrativo, al plantear su presencia en Haití en relación a su objetivo de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Finalmente, la cuarta, constituyó una *estrategia de diversificación*, en



la medida que intentó establecer la mayor cantidad de articulación los posibles con socios diferentes tanto del norte, el sur como de organismos multilaterales y regionales, siendo Argentina el caso que más se aproxima a este tipo.

**Tabla 3**  
Cantidad de proyectos de Cooperación Triangular según socios (2005-2015)

Pais	Socio Norte/ OCDE	Socio Sur	Organismo multilateral	Organismo regional	Org. Sociedad civil	Sector privado	Total
Venezuela		11		8	1		20
Cuba	1	7	6	5	1		20
Brasil	6	4	11		6		27
Argentina	4	7	4	17	5		37
México	9	2	2		2	6	21
Chile	3	2	2		1	1	9
Colombia	2		1		2	1	6
Perú			1				1
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>141</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Malacalza (2016a).

La Tabla 3 muestra cómo las diferentes tendencias en materia de política exterior se reflejaron en las diferentes modalidades de articulación. Tal como se observa, se pusieron en marcha 141 proyectos a través de la triangulación con países del Norte miembros del CAD/OCDE, países del Sur, organismos multilaterales, organismos regionales (ALBA-TCP y UNASUR), organizaciones de la sociedad civil y sector privado. Argentina muestra el volumen mayor de proyectos de fuente triangular (37 proyectos), y de diversificación en función de su contribución con 17 proyectos a la Secretaría Técnica de UNASUR como organismo regional, y de la articulación con socios diversos realizada a través de su programa ProHuerta. Brasil, en tanto, aprovechó sus vinculaciones con organismos multilaterales (11 proyectos), además de articular con socios del Norte (6) y organizaciones de la sociedad civil (6). México, por su parte, priorizó los acuerdos con socios del Norte (9) y el sector privado (6); mientras que Venezuela y Cuba apostaron a la modalidad Sur-Sur-Sur en el marco del ALBA-TCP. Chile y Colombia, triangularon con donantes del norte, organismos multilaterales, sociedad civil y sector privado. En la asociación con donantes del norte, los principales socios fueron España, Japón, Francia y Canadá.

## **MECANISMOS DE GOBERNANZA Y AGENDAS DE TRABAJO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

La estructura de gobernanza nivel inter-estatal de la CSS latinoamericana en Haití reconoce al menos tres etapas diferenciadas de acuerdo con las variaciones en los compromisos asumidos por los países latinoamericanos en cada contexto. Sobresale la voluntad de diálogo formal e informal, pero también la dispersión y superposición de acciones en múltiples iniciativas bilaterales y en marcos regionales de acción y la intermitencia de reuniones.

En la fase previa al terremoto, entre 2006 y 2010, se destaca el trabajo de los embajadores de Argentina, Brasil y Chile a través diálogos informales permanentes y la creación de grupos *ad hoc* entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa de países miembros de MINUSTAH en las reuniones 2x4, 2x7 y 2x9 entre 2005 y 2006 para coordinar iniciativas en materia electoral y de cooperación técnica. Además, la *troika ABC* (Argentina, Brasil y Chile) ocupó un asiento en la mesa de los grandes donantes del Comité Conjunto de Coordinación Estratégica del G10 (Grupo de los Diez) en 2008<sup>4</sup>. Desde 2007, ALBA-TCP intentó establecer mecanismos de coordinación entre sus miembros en tres vectores: el suministro de petróleo vía el Fondo PetroCaribe, los proyectos de infraestructura, salud, educación y desarrollo social y los esquemas de asociación económica post-capitalista basado en los proyectos de Grannacionales del ALBA<sup>5</sup>.

En la etapa 2010-2013, las declaraciones de Quito y Los Cardales de 2010 comprometieron apoyo de 300 millones de dólares para la creación de una Secretaría Técnica de UNASUR en Puerto Príncipe con la misión de llevar adelante una serie de proyectos de cooperación técnica, aunque finalmente sólo Argentina contribuyó a su financiación<sup>6</sup>. La Secretaría Técnica actuó durante treinta y nueve meses, entre octubre de 2010 y diciembre de 2014, con un rango de representación

---

4 La primera ocasión en que el ABC hizo uso de su asiento en la mesa de grandes donantes fue en la Conferencia de Washington de 2009.

5 La articulación de un esquema de suministro de 6.500 barriles de petróleo diarios financiados en un 25% la factura restante, y la creación de un fondo especial de 20 millones de dólares para la promoción de actividades de cooperación técnica y humanitaria (Ojeda 2013).

6 Fondo acordado inicialmente era 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. Los países que originalmente comprometieron capital fueron Brasil (172 millones de dólares), Venezuela (37) y Argentina (18). El acuerdo fue sólo cumplido por Argentina, que finalmente desembolsó un total de 16.782.312 dólares (UNASUR 2012).

multilateral. Su administración quedó a cargo del Embajador Especial de Argentina ante UNASUR y Representante Especial de esa organización en Haití<sup>7</sup>, cuyo mandato respondió directamente al área política de la Cancillería de ese país.

Finalmente, en la etapa 2013-2017, se creó un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional de CELAC con el principal desafío de coordinar posiciones y ejes de acción común en esta materia. A partir de una resolución especial —la primera para un estado miembro— adoptada en enero de 2013, CELAC planteó un esquema de cooperación sobre temas prioritarios señalados por el gobierno haitiano: la energía, el empleo, el estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones, la educación, el medio ambiente, la erradicación del hambre y la extrema pobreza, la salud, la agricultura y la infraestructura. Esta resolución estableció un mecanismo de reuniones periódicas para intercambio de información y acciones de armonización, constituyéndose en el principal mecanismo de coordinación regional hasta la retirada de la MINUSTAH en 2017<sup>8</sup>.

En relación a las agendas de trabajo, son pocas las ocasiones en que las iniciativas bilaterales dieron lugar a la puesta en marcha de proyectos comunes. De unos 360 proyectos, sólo cinco tuvieron algún tipo de articulación inter-estatal: un proyecto conjunto entre Brasil y Argentina para la construcción de cisternas en zonas rurales iniciado y culminado en 2006<sup>9</sup>; una iniciativa tripartita entre Argentina, Venezuela y Cuba para la construcción de un hospital, un centro de salud de atención primaria y tres centros de salud comunitaria en el marco del Plan de Acción UNASUR-Haití en 2010; una colaboración entre Brasil y Cuba para la construcción de hospitales; y dos trabajos conjuntos entre México y Chile: uno en escuelas modulares, otro en fortalecimiento del Ministerio de Economía en comercio exterior.

---

7 El Secretario Técnico designado fue Rodolfo Mattarollo, un especialista argentino en derechos humanos que fue Director Ejecutivo Adjunto de la Misión Civil Internacional OEA-ONU en Haití (MICIVIH) entre 1996 y 2000. En UNASUR, tuvo a su cargo la comisión que esclareció la llamada Masacre de Pando, en Bolivia.

8 Resolución Especial de la CELAC sobre Haití. Disponible en <http://goo.gl/32pv8y> Consultado 10/8/2018

9 En 2006, técnicos de EMBRAPA Hortalizas (Brasilia-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).

## CONCLUSIONES

Como se señaló en este capítulo, la emergencia de la CSS latinoamericana en Haití a partir de 2005 tiene que ver con una conjunción de cambios en el contexto regional (acontecidos con la participación de países latinoamericanos en la MINUSTAH), haitiano (producidos por la inestabilidad política pero también por sucesivas emergencias humanitarias y la presencia de un amplio número de agencias y organizaciones no gubernamentales) y de los países oferentes (como resultado de una mayor apuesta a iniciativas de CSS en las agendas de los países). El resultado de ello fue una marcada proactividad, quizás inédita, de una cooperación para el desarrollo latinoamericana con identidad propia y alta visibilidad. No obstante, este marcado carácter proactivo también está en la base de algunos problemas y desafíos que enfrentó la CSS.

El telón de fondo del análisis realizado en este capítulo es la interacción de fuerzas centrífugas y centrípetas que atravesaron la CSS en Haití y que suscitan una reflexión sobre la capacidad de los países de la región para sustentar proyectos conjuntos viables y perdurables. Si se inclina el análisis sobre las fuerzas centrífugas, cabe preguntarse si tiene sentido referirse a una CSS regional, cuando se trataron de iniciativas diversas y, a veces, distantes. Como es lógico, la diversidad de enfoques de política exterior y modelos de desarrollo en los niveles domésticos, así como la intermitencia de los mecanismos de gobernanza a nivel intra-regional no hicieron sino profundizar la percepción de dispersión y solapamiento sobre las iniciativas, muchas veces carentes de un vínculo estable con el gobierno haitiano y de un seguimiento sobre los procesos y su impacto. A pesar de estos contrastes, si se pone el foco en las fuerzas centrípetas sobresale la percepción de una apuesta común regional por dirigir las cooperaciones a sectores como el desarrollo productivo, la infraestructura, la salud, la educación y el fortalecimiento del Estado. Esta identificación positiva con un enfoque multidimensional (o neo-estructuralista) que entiende al desarrollo como cambio estructural se constituyó en el valor agregado de la región más importante en un contexto marcado por una acentuada *seguritización* de la agenda de la ayuda tradicional y una alta dependencia de Haití como país receptor.

## BIBLIOGRAFÍA

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: utopía y realidad* (Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata), pp. 17-39.

- Lechini, G. 2009 “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?” en *Relaciones Internacionales* (Madrid: Universidad Autónoma de Madrid), N° 12, pp. 55-81.
- Malacalza, B. 2016a “Unidad y dispersión. Balance de una década de Cooperación Sur-Sur Latinoamericana en Haití” en *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur* (Madrid: SEGIB y PIFCSS) Vol. 1, pp. 217- 250.
- Malacalza, B. 2016b “Triangulación y Selectividad. ¿Por qué los Países Intermedios hacen Cooperación Sur-Sur? Un estudio exploratorio desde el caso latinoamericano en Haití” en *Conjuntura internacional* (Belo Horizonte) Vol. 13(1), pp. 46-57.
- Milani, C. R. S. et al. 2016a *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Milani, C. R. S. et al. 2017 “La cooperación brasileña para el desarrollo en Haití desde 2010: actores, intereses y resultados” en Sánchez Gutiérrez, G. y Gilbert, R. (orgs.) *Cooperación internacional en Haití: tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México* (Ciudad de México: Instituto Mora) pp. 89-152.
- OCDE 2018 Estadísticas. <<http://stats.oecd.org>>.
- Ojeda, T. 2013 “La cooperación Sur-Sur venezolana en el siglo XXI” en AYLLÓN, B. y OJEDA, T. (Coords.) *La Cooperación Sur – Sur y Triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata) pp. 229-246.
- Ojeda, T. 2016 *Relaciones Internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur* (Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata).
- Ruiz, M. 2018 “La cooperación entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria, ¿una experiencia de cooperación horizontal?: el caso del Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en Haití”, Tesis de Maestría en Cooperación Internacional (México: Instituto Mora).
- UNASUR 2012 Secretaría Técnica de UNASUR en Haití. *Informe de actividad*, 10 de marzo de 2012, en <[http://www.mercosurabc.com.ar/docs/INFORME\\_UNASUR.pdf](http://www.mercosurabc.com.ar/docs/INFORME_UNASUR.pdf)>.

# HONDURAS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR LATINOAMERICANA

Héctor Moncada\* y Keily Salgado\*\*

## INTRODUCCIÓN

Honduras aspira a convertirse en un actor clave para la Cooperación Sur-Sur (CSS), resurgiendo de años de ejercer el rol de receptor neto de cooperación para colocarse también como oferente de CSS, convirtiéndose así en un actor proactivo en la cooperación internacional para el desarrollo (SEPLAN, 2011). La CSS es un instrumento eficaz para desarrollar las capacidades nacionales con el fin de visibilizar el intercambio de los recursos y los conocimientos entre Estados, gobiernos locales, organizaciones sociales, universidades y empresas de países del sur.

En el contexto del país, Honduras conduce la política exterior considerando que se deben fortalecer los mecanismos de cooperación con los gobiernos amigos, organismos internacionales y sistemas de integración regional, la cual, coordinada por la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, tiene como finalidad facilitar la

\* Magíster en Investigación. Economista. Profesor del departamento de Sociología y del Postgrado de Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

\*\* Magíster en Proyectos de Desarrollo. Profesora del departamento de Sociología y del Postgrado de Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

obtención de recursos y la implementación de nuevas estrategias para ampliar la cooperación internacional del país.

En este capítulo se presentarán las principales características de la CSS de Honduras, sus experiencias destacadas y un balance de su desempeño en los últimos diez años.

## **MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE HONDURAS**

En 2010 se crea la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación que, mediante Decreto Legislativo No. 286-2009, le confiere a la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) la función de coordinar la gestión de Programas de la Cooperación al Desarrollo.

El artículo 23 de la Ley, le confiere a la Subsecretaría Técnica de Planificación del Desarrollo, con la función de coordinar la gestión de programas de la Cooperación Externa al Desarrollo y dar seguimiento a su ejecución. El artículo 23 literal (c) le otorga la función de asistir a las Secretarías de Estado e instituciones integrantes de los Gabinetes Sectoriales, en la negociación de créditos y programas de cooperación técnica, así como al Banco Central de Honduras en la negociación de programas para apoyar la balanza de pagos.

En 2014, la Ley para Optimizar la Administración Pública, en su artículo 29, establece que la ahora denominada Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional asume la función de coordinar la gestión de los programas y proyectos de cooperación internacional y dar seguimiento a su ejecución, que desde el 2010 al 2013 estaba bajo el mandato de la SEPLAN. Actualmente, la Dirección de Cooperación Internacional de la Subsecretaría de Cooperación Internacional y Relaciones Económicas actualiza sus marcos normativos e incorpora la CSS y la Cooperación Triangular (CTR) como instrumentos fundamentales.

El documento Marco de Políticas de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Honduras del 2011 (SEPLAN, 2011: 53-75) funge como marco normativo para la actuación del gobierno y los socios al desarrollo. Incentiva la transparencia y el logro de resultados e impacto de la cooperación con mayor calidad y eficacia. El documento está estructurado en cuatro partes:

- Marco Contextual: Incluye el contexto actual del país y las aspiraciones de formar nuevos lazos de cooperación entre los países dentro de la región, desarrollando capacidades en los actores del programa Sur-Sur y promoviendo los diferentes campos de actuación y visibilizar los actores de la CSS.

- Marco Estratégico: Incluye los principios de la CSS y CTR, basados en las líneas del programa de Acción de Accra y el informe de Bogotá (SEPLAN, 2011, 15). A la vez, determina los actores y las funciones dentro de la CSS para el país, incluyendo a organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas al Desarrollo (PNUD), Agencias bilaterales de cooperación internacional de los países de Japón, Alemania y España (SEPLAN, 2011:19-24).
- Marco Operativo: Define los sectores, los programas y sus respectivas ofertas. Incluye el diagnóstico de las fortalezas como país y las ventajas comparativas de las instituciones oferentes que integrarán el programa de CSS. Las herramientas del programa Sur-Sur y niveles de presupuestos son definidos como elementos que subyacen para establecer reglas y parámetros dentro del programa (SEPLAN, 2011: 29-38).
- Lineamientos Estratégicos: Están delimitados dentro de cuatro objetivos estratégicos, a saber, i) Apoyar, mediante la provisión de calidad y eficiencia de soluciones válidas y comprobadas, a otros países con problemas comunes en las áreas de desarrollo e investigación agrícola, salud, capacitación docente en español y matemáticas etc.; ii) promover el fortalecimiento de las diferentes instituciones hondureñas y la formación de recursos humanos de calidad; iii) establecer nuevas asociaciones con otros países para promover el avance junto a los objetivos globales de desarrollo y; iv) promover la proyección de Honduras en el campo internacional como un estado democrático, solidario y líder en la CSS en Centroamérica (SEGIB, 2014: 50-51).

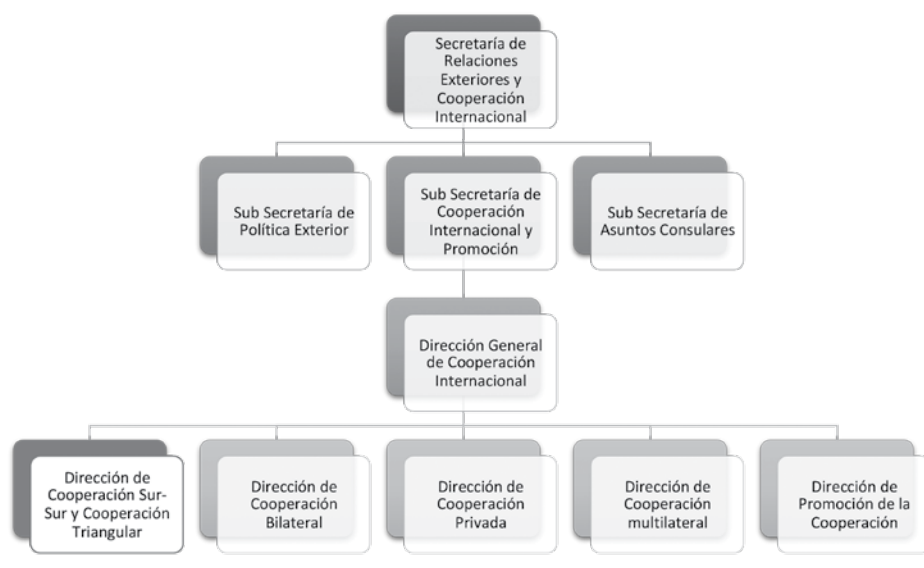
## **LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE HONDURAS**

Actualmente, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, se ha designado una Subsecretaría de Cooperación Internacional y Promoción; asimismo se creó la Dirección de Cooperación Internacional, de la cual depende la Dirección de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Fortaleciendo la institucionalidad de la cooperación internacional en Honduras, logrando apoyar el desarrollo de capacidades de la CSS y las diferentes modalidades.



**Figura 1**

Estructura organizativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional



Fuente: Elaboración propia en base a entrevista realizada en la Dirección de Cooperación Sur-Sur (2018).

## **SECTORES DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

Los sectores de actuación de la CSS están determinados por las capacidades institucionales y técnicas identificadas por el país. Están reflejados en el Catálogo de Cooperación Sur-Sur (2010 y 2018), mostrando sensibles diferencias en cada uno de ellos.

En el catálogo de Cooperación Sur-Sur (2010), los sectores identificados son los siguientes:

- **Desarrollo e Investigación Agrícola:** Incluye la participación de la Escuela Agrícola Panamericana Zamorano como baluarte del aporte del desarrollo formando a miles de profesionales líderes de Latinoamérica y el Caribe. Uno de los programas más importantes es el de Biotecnología aplicada, que busca el mejoramiento genético de los cultivos y animales, control biológico de plagas entre otros. Un nuevo programa de cooperación en la modalidad de asistencia técnica podría ser la implementación de beneficios de café que operan 100% con energía renovable, el cual es un sistema híbrido de secado del café, eliminando el uso de Diésel.

- Salud: Uno de los programas básicos para enfrentar la desnutrición infantil está dado por el programa de Atención Integral de la Niñez en la Comunidad (AIN-C), contiene un proceso de evaluación inicial, control y monitoreo de la salud de las diferentes comunidades. La modalidad de cooperación implica la realización de conferencia y talleres, pasantías y estudios conjuntos. Está bajo la participación de médicos e investigadores de distinguido recorrido.
- Educación: Para este sector se contó con el Programa Aprendizaje Continuo a Distancia, desarrollado por la Escuela Agrícola del Zamorano. Ofrece cursos, módulos y materiales dentro de una plataforma educativa certificada en áreas de agroindustria y agro-comerciales.
- Desarrollo Comunitario y Rural: contienen la oferta de Micro-Turbinas la cual cubre la necesidad de llevar electricidad a lugares remotos. La Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER) es la que se encarga de ejecutar los proyectos en todas las fases.
- Educación No Formal, Sector Gobernabilidad, Sector de Seguridad Ciudadana y Sector de Planificación del Desarrollo y competitividad son otros con una sinergia muy parecida a las anteriores.

El catálogo de Cooperación Sur-Sur (2018) muestra algunas diferencias significativas en cuanto a los sectores. La delimitación se centra en 5 sectores de los cuales Salud y Educación continúan con el mismo enfoque y denominación. En cambio, se reorientaron los sectores Desarrollo Social y Económico, antes Sector Desarrollo Comunitario y Rural, al igual que, el Sector Productivo y Agroindustrial, antes denominado Desarrollo e Investigación Agrícola. El nuevo sector priorizado es Migración.

Las modificaciones implican un nuevo enfoque que prioriza los sectores antes mencionados y reduce el número de propuestas de los oferentes a 32. El catálogo de Cooperación Sur-Sur denominado “Compartiendo Honduras” agrupa las experiencias de desarrollo del país, las cuales fueron seleccionadas mediante criterios de pertinencia, credibilidad y compromiso de los socios oferentes.

**Cuadro 1**  
Experiencias compartidas por sectores

Ítem	Sector	Experiencia a compartir	Breve descripción	Socio Oferente
1	Desarrollo Social y Económico	Eco Fogones	Es un fogón liviano, que se puede trasladar con facilidad ya que no necesita una base de ladrillos para ser instalado, produce 80% menos de humo y hollín y consume 70% menos de leña que un fogón tradicional.	Gobierno de Honduras/ Secretaria de Desarrollo E Inclusión Social
		Cosecha de agua lluvia	Es una experiencia de éxito que contribuye a mejorar la vida de la personas que habitan en las comunidades comprendidas dentro del corredor seco.	FUNDER
		Centro de cajas rurales y Microempresas	Las cajas rurales de ahorro y crédito como empresas autogestionarias de intermediación financiera, conformadas por 15 a 50 familias campesinas de una misma comunidad local. Las cajas Rurales dotan de liquidez a sus socios y demás miembros de la comunidad donde están localizadas.	FUNDER
		Sistema Único de Evaluaciones de políticas públicas Sociales. (SUEPPS)	El SUEPPS es de permanente ejecución y produce informes analíticos de monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales asociados a políticas públicas mediante una semaforización del desarrollo en las ejecuciones de los programas sociales, bajo tres componentes: 1) Gestión pública, 2) Revisión Social Integral y, 3) Auditoría Social.	Gobierno de Honduras/ Secretaria de Desarrollo E Inclusión Social
2	Productivo y Agroindustrial	Sistema agroforestales de alto valor con cacao en Honduras	Con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá y su ejecución incluye la promoción, organización y apoyo a las comunidades, involucrando directamente a los y las participantes en su planeación e implementación.	REDMUCH
		Formación y capacitación para la cadena de valor del café	La ESCAFE contribuye a través de sus diferentes programas de capacitación, a elevar el perfil profesional y a mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios; y con el apoyo de organizaciones cooperantes se han desarrollado iniciativas que establecen la creación de escuelas y que actualmente se encuentran en funcionamiento.	IHCAFE
		Negocios en Energía Renovable	Zamorano ofrece formación y capacitación del recurso humano mediante un aprendizaje modular sobre negocios en energía renovable donde los participantes adquieren competencias técnicas y empresariales que los ayudan a desarrollar actividades económicas en sus municipios.	Escuela Agrícola Panamericana ZAMORANO
3	Salud	Atención Integral de la Niñez en la comunidad (AIN-C)	Para el Desarrollo Internacional, diseñaron y sistematizaron un nuevo modelo de Atención Integral a la Niñez en la Comunidad (AIN-C), con la finalidad de reducir la desnutrición y la mortalidad en menores de cinco años de las comunidades más pobres con difícil acceso a los servicios de salud y necesidades básicas insatisfechas.	Gobierno de Honduras/ Secretaria de Salud

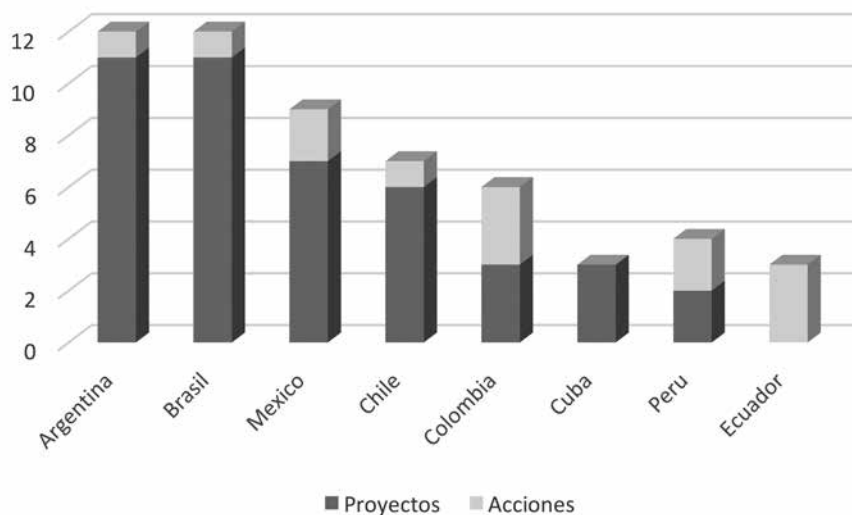
Ítem	Sector	Experiencia a compartir	Breve descripción	Socio Oferente
3	Salud	Control De Chagas	La necesidad de identificar las áreas que se ha de intervenir por medio de encuestas entomológicas extensas o a veces censos casa por casa, que utilizan Horas/ persona.	Gobierno de Honduras/ Secretaria de Salud
4	Educación	Becas Tutorías	Es un programa de refuerzo escolar que contribuye con la disminución de los índices de repetición, reprobación y deserción en los 3 primeros grados de educación primaria.	Fundación TERRA
		Programa Aprendizaje continuo a distancia	La Escuela Agrícola Panamericana Zamorano ofrece una plataforma dentro de un espacio virtual, en el cual se promueven procesos de enseñanza-aprendizaje que permiten actualizar los conocimientos técnico-científicos en áreas agroindustriales, agro-comerciales y en el manejo de recursos naturales.	Escuela Agrícola Panamericana ZAMORANO
5	Migración	Observatorio Consular y Migratorio de Honduras	Tiene como objetivo recolectar, estandarizar y analizar la información proporcionada por diversas fuentes, con el fin de construir diagnósticos, utilizando datos auténticos para una mejor toma de decisiones, con criterios de pro actividad, ayudando a implementar y evaluar la planificación estratégica para mejorar los servicios consulares y protección a los ciudadanos hondureños migrantes.	Gobierno de Honduras/ Observatorio Consular y Migratorio de Honduras
		Centro de Atención al Migrante Retornado	Es un programa de Protección Humanitaria que brinda asistencia inmediata y primaria a los migrantes que de manera forzosa e involuntariamente retornan al país, por la vía aérea y terrestre, repatriados por parte de las autoridades migratorias de los países de tránsito y destino migratorio.	Gobierno de Honduras/ Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR)

Fuente: Elaboración Propia con base en datos del Catálogo de Cooperación Sur-Sur de Honduras (2018).

## PAÍSES SOCIOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE HONDURAS Y PRINCIPALES DATOS

La CSS de Honduras tiene como principios el intercambio de conocimientos, experiencias y soluciones exitosas que puedan ser utilizadas y adaptadas por los socios regionales, de acuerdo al contexto de cada país. Los lazos bilaterales de CSS de Honduras se han fortalecido con países suramericanos, como Brasil, Argentina y Chile, mientras que, en el triángulo norte mantiene una dinámica relación con México y el resto de países de Centroamérica. Para 2015, según el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, Honduras destaca como socio receptor de proyectos y acciones de CSS.

**Gráfico 1**  
Honduras receptor de Proyectos y Acciones de Cooperación Bilateral, 2015



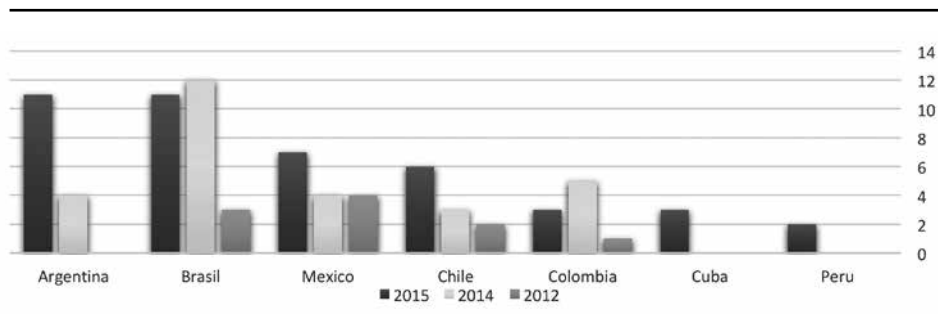
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SEGIB (2017).

Según observamos en el gráfico 1, Honduras participó como socio receptor de 43 proyectos de CSS. Destacan como socios oferentes Argentina y Brasil (44%), seguido de México (16%) y Chile (13%), el resto queda distribuido entre Colombia, Cuba y Perú (SEGIB, 2017: 55). Cabe señalar que Honduras no tuvo ninguna participación como socio oferente de proyectos de CSS en este año.

En cuanto a las acciones recibidas, estas representan un total de 13. Destacan como socios oferentes Colombia y Ecuador (46%), México (15%) y Perú con un porcentaje similar al anterior. El resto de acciones se recibieron de Brasil, Argentina y Chile. Significativamente, Honduras participó como socio oferente con 3 acciones, las cuales fueron solicitadas por Guatemala y Chile (SEGIB, 2017:56), mostrando un despertar tras años sin ningún aporte como socio oferente (ver gráfico 2 en página siguiente).

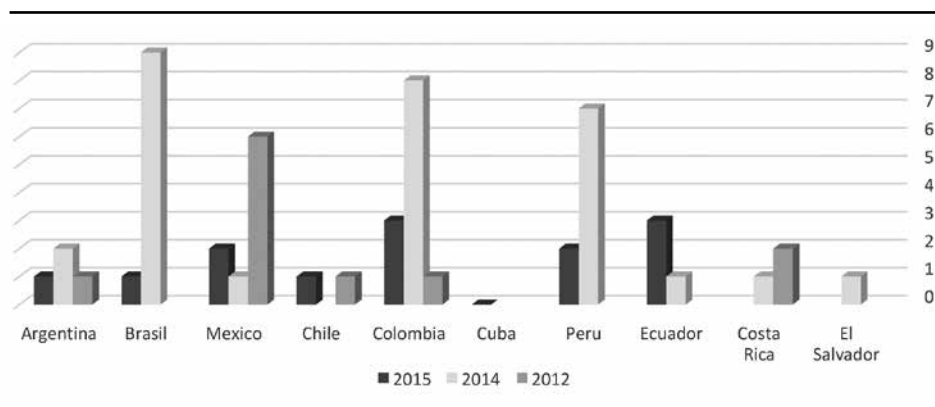
En el período 2012-2015 Honduras presentan una tendencia marcada como receptor de acciones de CSS. Las únicas ocasiones en que se reporta su participación como socio oferente de acciones de CSS se da con Ecuador, Guatemala y Chile. Los socios de los que ha recibido se representan en el gráfico 3.

**Gráfico 2**  
Honduras Receptor de Proyectos de Cooperación Sur-Sur, Bilateral 2012-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SEGIB (2017, 2016, 2014, 12).

**Gráfico 3**  
Honduras Receptor de Acciones de Cooperación Sur-Sur, Bilateral 2012-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SEGIB, Informe anual de CSS-2017, 2016, 2014, 12.

## EXPERIENCIAS DESTACADAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR

La CSS de Honduras desarrolla su acción mediante el intercambio de conocimientos, experiencias, técnicas demostradas y reproducibles para la generación de capacidades institucionales con países que se encuentran en similares situaciones de desarrollo.

Para determinar las acciones y los proyectos de CSS de Honduras se consideran a las Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica como los espacios relevantes de planificación, sirviendo de marco para las experiencias más relevantes de la CSS del país. Por ejemplo, tras la

Comisión Mixta de junio de 2018 con el Gobierno de El Salvador, se discutieron proyectos potenciales para ser emprendidos en el Programa de Cooperación Técnica y Científicas Honduras-El Salvador 2018-2020 en los sectores medio ambiente, justicia, protección e inclusión social, salud reproductiva, agricultura, entre otros. En la VII Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Honduras-Colombia, en agosto de 2017, se aprobó el Programa Bilateral de Cooperación 2017-2019 entre ambos países.

Entre las experiencias de CSS de Honduras destacan:

En el marco del Programa de Cooperación Sur-Sur Honduras, una misión de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) realizó intercambios de CSS con Perú<sup>1</sup>. El estado peruano estaba interesado en conocer la experiencia de las cajas rurales de Honduras, a través del trabajo de la Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER). La experiencia contribuyó al desarrollo de una metodología FUNDER/ Honduras - COFIDE/Perú, con el apoyo de PNUD.

El Instituto Hondureño del Café (IHCAFE) compartió su conocimiento, experiencia y asistencia técnica en el sector de Café y Cacao con funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador (Instituto Hondureño del Café, 2011).

Honduras ha participado en diversos Programas e Iniciativas de Cooperación Iberoamericana, entre ellos: a) Espacio Iberoamericano de Cohesión Social: Programa Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida 2015-2021 (PIALV); b) Espacio Iberoamericano del Conocimiento: Programa de Ciencia y Tecnología (CYTED); c) Programas Transversales: Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) y en el Programa de Juventud.

Las experiencias y los conocimientos adquiridos en estos espacios demostrarán que Honduras está en la vía de poder crecer y mostrar sus mejores atributos como país y sociedad que permitan visibilizar e impactar de las sociedades globales a través de los intercambios de la CSS, con el reto de estructurar y transmitir las experiencias adecuadamente de los diferentes procesos de desarrollo interno.

---

1 COFIDE es un banco de desarrollo dedicado principalmente a captar recursos financieros de organismos multilaterales, bancos locales y del exterior y del mercado de capitales local e internacional; para luego canalizarlos, a través de instituciones financieras intermediarias, hacia personas naturales y jurídicas con el fin de promover y financiar inversiones productivas y de infraestructura pública y privada a nivel nacional (COFIDE, 2017).

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1971 *Desarrollo Económico y Cooperación Internacional/ Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL: Febrero del 1973*, Santiago de Chile, en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2947/328\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2947/328_es.pdf)>
- Corporación Financiera de Desarrollo 2017 *Informe Anual – Marzo 2018* en <<http://www.cofide.com.pe/COFIDE/files/COFIDE-Apoyo.pdf>>
- Gobierno El Salvador 2018 *Nota de Prensa* en <<https://tree.gob.sv/el-salvador-y-honduras-celebran-primera-reunion-de-comision-mixta-de-cooperacion-tecnica-y-cientifica>>
- Gobierno de Colombia 2017 *Convocatoria para presentar proyectos en el marco de la Comisión Mixta con Honduras* en <<https://www.apccolombia.gov.co/pagina/convocatoria-para-presentar-proyectos-en-el-marco-de-la-comision-mixta-con-honduras-cerrada>>
- Gobierno de Honduras 2010 *Catálogo de Cooperación Sur-Sur de Honduras y Plan de Acción 2010-2022* en <<http://www.sre.gob.hn/Programa%20Sur%20-%20Sur/Catalogo%20de%20Cooperacion%20SurSur%20de%20Honduras.pdf>>
- Gobierno de Honduras 2018 *Catálogo de Cooperación Sur-Sur de Honduras* en <<http://www.sre.gob.hn/Programa%20Sur%20-%20Sur/Catalogo%20de%20Cooperacion%20SurSur%20de%20Honduras.pdf>>
- Honduras en la Cooperación Iberoamericana 2016, *Informes anuales de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)* en <[https://www.segib.org/wp-content/uploads/Honduras\\_CoopIber\\_jun2016\\_.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/Honduras_CoopIber_jun2016_.pdf)>
- Instituto Hondureño del Café, Consejo Nacional del Café (CONCAFE) – Instituto Hondureño del Café (INCAFE) 2011 *Desarrollo competitivo de la cadena de valor del café en postcosecha y comercialización interna en Honduras* (versión preliminar) en <<http://repiica.iica.int/docs/B3124e/B3124e.pdf>>
- Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) 2011 *Programa de Cooperación Sur-Sur de Honduras* (Tegucigalpa) <<http://www.sre.gob.hn/Programa%20Sur%20-%20Sur/programa%20de%20cooperaci%C3%B3n%20sur-sur%20de%20Honduras.pdf>>
- Secretaría General Iberoamericana 2017 *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).



Secretaría General Iberoamericana 2016 *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).

Secretaría General Iberoamericana 2014 *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB).

Secretaría General Iberoamericana 2011 *La Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, Balance de los últimos cinco años* (Madrid: SEGIB).

Secretaría General Iberoamericana 2016 *Cooperación Sur-Sur en* <<https://www.cooperacionsursur.org/es/noticias-de-cooperacion-sur-sur/750-honduras-fortalece-capacidades-y-conocimientos-institucionales-sobre-cooperacion-sur-sur.html>. >

Secretaría General Iberoamericana 2014 *Diagnostico de los Marcos Normativos para la gestión de la cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica Documento de trabajo No. 6.* (Madrid: SEGIB).

# **PERÚ: EL COMPLEJO PROCESO DE SER DUAL**

Luis Olivera Cárdenas\*

## **MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ**

La Ley de Cooperación Técnica Internacional fue promulgada el 10 de noviembre de 1991 como Decreto Legislativo N° 791<sup>1</sup>. La característica principal de este dispositivo es que está centrado en la condición de país receptor. En esa fecha gobernaba Alberto Fujimori. La anterior legislación provenía de 1971 y en el camino fue quedando obsoleta, particularmente en lo correspondiente al incremento de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que implementaban proyectos de desarrollo con fondos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) provenientes de fuentes privadas y oficiales de países del Norte.

\* Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Doctor en Ciencia Política y Gobierno y licenciado en Antropología por la PUCP; magister en Administración por el TEC de Monterrey, México. Entre 2012 y 2014 se desempeñó como Director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI.

---

1 Los Decretos Legislativos corresponden a normas de nivel de Ley que son elaboradas y promulgadas por el Poder Ejecutivo en el marco de Facultades Legislativas otorgadas por el Poder Legislativo a pedido de éste.

Desde 1992 se introduce en el marco legal de la CID numerosas precisiones y modificaciones que van delineando el papel que el gobierno desea para ésta. En junio de 1992, dos meses después del auto-golpe de Fujimori<sup>2</sup>, se promulgan varios Decretos Leyes<sup>3</sup> que modifican la ubicación de la gestión de la CID en el aparato del Estado, así como, enfatiza en su papel de supervisión de la CID ejecutada por OSC.

Ya desde los años ochenta, en diversos momentos específicos, tanto el gobierno de Fernando Belaúnde<sup>4</sup> como el de Alan García<sup>5</sup>, sin necesariamente cambiar el marco legal correspondiente a la CID, afirmaron que las OSC colaboraban con el terrorismo. Afirmaciones que nunca se sustentaron y que luego de un breve barullo mediático quedaron en nada. Lo real era que diversas OSC tenían una mejor comprensión social y política del fenómeno terrorista<sup>6</sup> y en tanto cuestionaban la estrategia implementada por el gobierno de “tierra arrasada” eran anatematizadas como haciéndole el juego al terrorismo.

A partir de los años noventa, asunto que ha continuado en el presente siglo, la confrontación entre los diversos gobiernos hacia las OSC ha sido permanente. En los años noventa al gobierno le incomodaba el que diversas OSC levantaran banderas en torno a los derechos humanos y a la vigencia de libertades e instituciones democráticas. A partir de 2001 se anatematizó a las OSC acusándolas de estar contra el desarrollo del país al levantar banderas para la preservación del medio ambiente y de derechos de pueblos originarios; así mismo, se impuso etiquetar a la protesta popular como terrorismo y continuó la estigmatización de la defensa de los derechos humanos.

En abril de 2002, en el gobierno de Alejandro Toledo<sup>7</sup>, mediante la Ley N° 27692, se creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

---

2 Alberto Fujimori fue elegido para gobernar del 28 de julio de 1990 al 27 de julio de 1995. El 5 de abril de 1992 encabezó un autogolpe. Fue re-elegido para el período 28 de julio de 1995 al 27 de julio de 2000. Fue reelegido para el período 28 de julio de 2000 a 27 de julio de 2005, renunciando el 19 de noviembre de 2000.

3 Se trata de leyes que son promulgadas por gobiernos de facto y mantienen la numeración histórica de las leyes.

4 Fernando Belaúnde fue elegido para gobernar del 28 de julio de 1980 al 27 de julio de 1985.

5 Alan García fue elegido para gobernar del 28 de julio de 1985 al 27 de julio de 1990.

6 Para un exhaustivo y comprensivo acercamiento al fenómeno del terrorismo en el Perú entre 1980 y 2000, se recomienda acceder al Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, entregado a las cabezas de los poderes públicos el 28 de agosto de 2003. <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>

7 Alejandro Toledo fue elegido para gobernar del 28 de julio de 2001 al 27 de julio de 2006.

(APCI) como organismo rector de la CID adscrito a la Cancillería. La creación de APCI fue un gran avance que permitió ampliar la perspectiva del papel de la CID como herramienta de la política exterior del Perú. El texto no modificó la Ley de CID, salvo en lo que tuviera que ver con el organismo encargado de ésta.

En noviembre de 2004, el Congreso<sup>8</sup> promulga la Ley N°28386 que dispone pautas rígidas para la supervisión, control y fiscalización de las OSC. La mayoría del Congreso, que incluía a los fujimoristas, insistían en la necesidad de controlar a las OSC porque le hacían daño al país al defender los derechos humanos y el medio ambiente.

En diciembre de 2006, en el segundo gobierno de Alan García<sup>9</sup>, se promulgó la Ley N° 28925 que modifica la Ley de la APCI. Entre varios aspectos, incrementa requisitos para Director Ejecutivo y altos funcionarios y establece sanciones a las OSC. El texto fue llevado por numerosas OSC ante el Tribunal Constitucional que falló a favor de los demandantes porque se estaban restringiendo sus derechos constitucionales. Sin embargo, en términos prácticos, el Tribunal Constitucional procedió a tachar las frases, párrafos y artículos que vulneraban derechos constitucionales, dejando el resto del texto intacto; el efecto fue, y sigue vigente, un texto que ha perdido consistencia e ilación y que deja diversos puntos en ambigüedad y opacidad.

A inicios de 2015, en el gobierno de Ollanta Humala<sup>10</sup>, se promulgaron dispositivos para un mayor control sobre las OSC, incluso que éstas no podían renovar su inscripción<sup>11</sup> si no contaban con la constancia de haber sido supervisadas. Se asignó recursos extraordinarios adicionales a APCI para realizar la supervisión, tuvieron lugar numerosas visitas; sin embargo, no se emitieron constancias y el registro continuó igual que antes.

El 16 de setiembre de 2018 el gobierno, a cargo de Martín Vizcarra<sup>12</sup>, promulgó el Decreto Legislativo N° 1451 que en sus

---

8 El Congreso promulga una ley cuando habiéndola aprobado y remitido al Presidente para su promulgación éste no lo hace y tampoco la objeta.

9 Alan García fue elegido para gobernar del 28 de julio de 2006 al 27 de julio de 2011.

10 Ollanta Humala fue elegido para gobernar del 28 de julio de 2011 al 27 de julio de 2016.

11 Están obligadas a inscribirse en el registro de ONGD de APCI aquellas OSC que ejecutan proyectos cuyos fondos provienen de programas de cooperación oficial con otros países y aquellas que usufructúan de algún beneficio como el retorno del IGV (IVA en varios países) o la exoneración de impuestos de aduanas para bienes internados al país para la ejecución de proyectos de desarrollo.

12 Martín Vizcarra, en tanto primer Vicepresidente, asumió el gobierno el 23 de marzo del 2018 ante la renuncia del Presidente Kuczynski y hasta completar el período que culmina el 27 de julio de 2021.

artículos 26 y 27 establece que el ente rector de la CID es el Ministerio de Relaciones Exteriores y que la APCI está a cargo de “ejecutar, programar y organizar la CID”. Todo el resto del marco legal de la CID, con sus vacíos, contradicciones, superposiciones quedó tal cual; es decir, igual que antes.

Infelizmente, las sucesivas modificaciones a la legislación relativa a la CID no han ayudado a un manejo más eficiente y transparente. Con relación al manejo de la CID por parte de las OSC lo que predomina es la desconfianza y la confrontación política. Los sectores conservadores, especialmente el fujimorismo, han logrado convencer a una parte muy significativa de la población que la defensa de los derechos humanos y también la del medio ambiente frenan el desarrollo del país.

### **EVOLUCIÓN DE LA VISIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL PERÚ**

Con relación a la Cooperación Sur-Sur (CSS) ya se ha referido que la creación de APCI abrió la oportunidad para que el Perú asumiera una visión de la CID más allá de ser receptor. Ello encuentra concreción en la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional elaborada por APCI en 2012 y oficializada mediante Decreto Supremo N° 050-2012-RE, del 8 de noviembre de 2012. En este documento se pone de relieve la importancia de la CSS y de asumir un rol dual en el mundo de la CID. Elementos importantes en esta perspectiva los encontramos en que el Perú, en 2008, pasa a la condición de País de Renta Media Alta; y que, desde 2012, se propuso ingresar a la OCDE. Ello implicaba asumir un nuevo rol y tener una autopercepción distinta. Así, es en la primera mitad del gobierno de Humala en que se alinea la perspectiva de un rol dual para Perú en la CID, de integrar con finura y pertinencia la CID como herramienta de la política internacional del país y de fortalecer la dimensión de la CID en los diversos organismos internacionales intergubernamentales en los que Perú está presente.

En cumplimiento de lo establecido en la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, a inicios de 2013 la APCI elevó a la Cancillería una propuesta de dispositivo legal para la creación del Fondo Peruano de Cooperación Sur-Sur. El propósito era contar con los recursos que permitieran tener un papel activo en la CSS y poder financiar las actividades en el rol dual que se había decidido asumir. El proyecto fue considerado de prioridad por el Canciller Roncagliolo y derivado a las diversas instancias políticas y legales de Cancillería para que formalmente contara con el respaldo de todos los involucrados. En las semanas siguientes el Canciller Roncagliolo dejó el cargo. El proyecto retornó al Despacho del Canciller con respaldo del

Vicecanciller, el Secretario General de la Cancillería y todas las direcciones a su cargo; sin embargo, meses después de tenerlo en su mesa la Canciller Eda Rivas objetó el proyecto señalando que no estaba claro su propósito.

Quedó en evidencia que ya no había voluntad política por parte del gobierno para generar el cambio planteado a la presencia del Perú en el concierto de la CID en el mundo. En ese momento existían los recursos económicos, la economía continuaba creciendo y Perú era un país que era mirado con interés en el mundo. Lamentablemente, aquellos con una visión de mayor presencia en el mundo de la CID e interesados en que el crecimiento económico permitiera ocupar nuevos espacios en diferentes campos, no lograron revertir la inercia presente en muchos políticos, funcionarios y ciudadanos en general.

Para una gran mayoría de peruanos, en distintas condiciones económicas y de poder, la CID para el Perú es recibir. Estos sectores tienen conciencia que la población en situación de pobreza es numerosa en el país y que ello nos hace merecedores de recibir cooperación. No cuestionan el incremento de la desigualdad ni la necesidad de reorientar el uso de los recursos públicos. Es cierto que, con este tipo de actitud, lograr que estos amplios sectores acepten que el Perú gastara, aunque sea una parte insignificante de sus recursos, en ayudar a otros países iba a implicar ventilar abiertamente muchos temas.

Esta contradicción es un rasgo que delinea una característica de la sociedad peruana, una cierta esquizofrenia. Es decir, estamos muy contentos de haber sido una economía que creció como ninguna otra por más de doce años seguidos, que nuestro patrimonio cultural se integra a las maravillas del mundo, que muchos quieren invertir en Perú; pero a la vez la sociedad peruana no asume que otros aspectos también deben cambiar y de hecho cambian. La reducción del volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida es un hecho, en 1985 representaba el 2% del PIB y en 2015 representó el 0.2% del PIB. En lugar de cambiar a buscar una nueva ubicación en el mundo de la CID se mantuvo el discurso en el sentido que había que buscar más cooperación y que eso era lo que debía hacer APCI.

## **LA COOPERACIÓN SUR-SUR DEL PERÚ**

El Perú ha desarrollado y desarrolla algunas acciones en el marco de la CSS; sin embargo, están limitadas a escasos recursos. Ya en este siglo, durante algún tiempo, parte del aporte de Perú a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se destinaba a un pequeño fondo, complementado por la propia OIM, para cubrir gastos de traslado o estadía de personas involucradas en actividades de CSS. Sin embargo, el monto no era significativo como para construir una

política o un programa sobre esa base. Se empleaba, pero, claramente, el problema no estaba resuelto.

Perú también ha contado en determinados momentos con el apoyo de organismos de Naciones Unidas para actividades puntuales de CSS, es el caso de Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Claramente ello no podía y no debía ser una situación institucionalizada.

En la modalidad de Cooperación Triangular (CTR) Perú ha desarrollado experiencias interesantes, particularmente con el apoyo de la GIZ<sup>13</sup> –cooperación oficial alemana– con quienes se ha trabajado en los siguientes proyectos:

- “Fortalecimiento de Capacidades Interinstitucionales Registrales en Gestión de la Capacitación”. Proyecto de CTR Perú-Honduras-Alemania, período 2015-2017. Con la participación de las autoridades del Registro Nacional de las Personas de Honduras (RNP), del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú (RENIEC) y la Cooperación Alemana (GIZ). Con el objetivo de fortalecer capacidades técnicas en materia de registro civil, identificación, archivo, conservación de documentos, y gestión registral.
- “Fomento de proveedores de PYMES<sup>14</sup> a través de la Plataforma ANTAD.biz y su componente ambiental”. Cooperación Triangular México, Guatemala, Honduras, Alemania, período 2015-2017. “El proyecto pretende proporcionar un impulso a las PyMEs que practican una gestión respetuosa del medio ambiente y contribuir así al desarrollo económico sostenible y a la reducción de la pobreza en la región” (GIZ, s/f).
- “Proyecto de Cooperación Sur-Sur Mejora de la Gestión Tributaria Local”. Proyecto de CTR Perú-Guatemala-Alemania, período julio 2012-noviembre 2013. “El objetivo general del proyecto fue mejorar la gestión tributaria de los gobiernos locales de Guatemala, sobre la base de la experiencia de éxito del modelo del Servicio de Administración Tributaria - SAT de Lima – Perú” (APCI, s/f).

---

13 Para más información sobre la cooperación alemana en Perú: <https://www.giz.de/en/worldwide/25819.html>

14 La sigla PYMES corresponde a Pequeñas y Micro Empresas.

Para el presupuesto público 2015, a instancias del Canciller Gutiérrez, se incluyó una partida para ser manejada por APCI para iniciar un programa estructurado de CSS.

Lamentablemente, ya en 2015, cuando ya no estaba en el cargo el Embajador Gutiérrez, con ese dinero viajó una comisión a Haití para determinar acciones de CSS en ese país. Infelizmente, dadas las muy especiales características de la situación de la CID en Haití y ante la inexistencia de una propuesta concreta de aporte peruano, el asunto quedó en nada. No existe actividad de CSS entre Haití y Perú y los recursos asignados para CSS en 2015 no se repitieron en 2016.

Algo con iguales resultados ocurrió en octubre de 2017, en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski<sup>15</sup>. Al momento de realizarse en Lima la II Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica Costa Rica y Perú<sup>16</sup>, se aprobó, a pedido de APCI, que se incluyera dos proyectos que tendrían a Costa Rica como beneficiario y para los que Perú se comprometía a cubrir su financiamiento. A inicios de 2018, APCI informó a la Cancillería de Costa Rica que ello no sería posible para 2018 y que se dejara pendiente, y aún sigue pendiente. Para 2018, sin incrementar su siempre exiguo presupuesto, se autorizó APCI a gastar en pasajes y viáticos para técnicos peruanos que fueran a capacitar a otros países en el marco de la CSS.

El país cuenta con un Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional publicado en 2015, allí se listan 40 entidades públicas que ofrecen, en conjunto, 105 líneas de trabajo para CSS. Una oferta de esta envergadura sin el dinero que lo acompañe no tiene efecto real en la construcción de un sistema de CSS desde Perú.

APCI, en representación de Perú, cumple con informar regularmente, en el caso de la CSS, al PIFCSS y a la SEGIB. Los datos allí incluidos corresponden a lo que los países declaran para cada año. No tenemos evidencias que algo de lo que APCI declara no corresponda a la realidad; sin embargo, es prácticamente imposible una corroboración de la información, ya que en la página de APCI no se presenta información sobre la CSS más allá de los propios informes del PIFCSS y la SEGIB. El actual Director Ejecutivo de APCI, José González Norris, declaró en setiembre de 2018 que “Los programas vigentes incluyen 86 proyectos bilaterales que son promovidos por la APCI. Del total de estas iniciativas, el Perú actúa en 49 proyectos como receptor; en 34

---

15 Pedro Pablo Kuczynski fue elegido para gobernar del 28 de julio de 2016 al 27 de julio de 2021; sin embargo, renunció el 22 de marzo de 2018.

16 Entrevistas con funcionarios de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica (agosto 2018) y de la APCI (setiembre 2018).



proyectos como oferente de cooperación; y en 3 proyectos otorga y recibe cooperación” (Andina, 2018). Infelizmente, como ya señalamos, no se cuenta con información que permita conocer con detalle en qué consisten los proyectos, sus objetivos, las entidades contraparte, los cronogramas, los montos asignados, y, muy importante, lo logrado mediante estos proyectos.

## **REFLEXIONES FINALES**

Finalmente, como perspectivas queremos incidir en un punto clave. Es secundario si el ente rector de la CID en el Perú es la Cancillería o la APCI. La clave es qué se pretende hacer con ella y eso no está para nada claro. El escenario global de la gobernanza de la CID ha variado en los últimos años, esfuerzos desplegados desde Perú entre 2012 y 2013 no han tenido continuidad, no sólo en términos de continuar en la línea de ese momento cuando Perú se comprometió en impulsar la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, sino que no existe una posición clara, no se percibe un norte específico, no se conoce cuáles son las prioridades, ni siquiera si existen.

Será importante, de todos modos, aprovechar el momento de redefiniciones para desligar de una vez por todas la idea vigente en Perú - entre políticos, autoridades y público en general - de que APCI se encarga de controlar a las OSC y se consiga trasladar esa tarea a otra entidad pública para que el manejo de la CID quede compartido entre Cancillería y APCI. De no hacerlo, se corre el riesgo que Cancillería quede enredada en el tema de controlar a las OSCs.

Siendo el manejo de la CID una política pública, es entendible que esté sujeta a algunos cambios entre sucesivos gobiernos e incluso en períodos de un mismo gobierno. Sin embargo, resulta difícil de entender cómo se puede dejar pasar oportunidades, como las que Perú tuvo, para desempeñar un papel activo en el impulso a la CID y su gobernanza global.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Agencia Peruana de Cooperación Internacionales (APCI) 2015

“Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional” (Lima: APCI) en <<http://www.apci.gob.pe/images/CATALOGO%20DE%20OFERTA%20PERUANA/catalogo%20apci.pdf>>

Andina 2018 “APCI: Perú ejecuta 86 proyectos bilaterales en Cooperación Sur-Sur” 11 de septiembre en <<https://andina.pe/agencia/noticia-apci-peru-ejecuta-86-proyectos-bilaterales-cooperacion-sursur-724867.aspx>>

- APCI (s/f) “Perú-Guatemala-Alemania: “Proyecto de Cooperación Sur-Sur Mejora de la Gestión Tributaria Local” en < <http://www.apci.gob.pe/index.php/component/k2/item/1892-peru-guatemala-alemania-proyecto-de-cooperacion-sur-sur-mejora-de-la-gestion-tributaria-local>>
- GIZ (s/f) “Cooperación Triangular México, Guatemala, Honduras, Alemania” en <<https://www.giz.de/en/worldwide/36473.html>>
- Olivera C. L. 2018 “La comunicación para el desarrollo en la cooperación internacional para el desarrollo” en Acevedo, J. (ed.) *Comunicación y desarrollo: enfoques, prácticas y perspectivas en debate* (Lima: Departamento Académico de Comunicaciones PUCP), pp. 153-168.
- 2017 “La Alianza del Pacífico, una ficción en la comunicación gubernamental” en *Contratexto* Revista de la facultad de Comunicación de la Universidad de Lima, No. 27 ( DOI: 10.26439/contratexto2017.n027), mayo, pp. 115-133.
- 2017 “Papel del Perú en la gobernanza global de la cooperación internacional para el desarrollo: Oportunidades y debilidades” Ponencia presentada en el XXXV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latino Americanos en Lima, 29 de abril a 1ro. de mayo.
- 2016 “La cooperación internacional en un país de ingreso medio” en Revista *Ideele*, Nro. 257, febrero (Lima: IDL).
- 2014 “Cooperación y países de desarrollo medio” en Revista *Conexión*, Año 3, Nro. 3 (Lima: Departamento Académico de Comunicaciones de la PUCP), pp. 38 a 49.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (s/f) “Cooperación Triangular Perú-Honduras-Alemania capacita a funcionarios hondureños en materia de Registro Civil” en < <http://www.cooperacionsursur.org/es/informacion-del-programa/noticias-de-cooperacion-sur-sur/1072-cooperacion-triangular-peru-honduras-alemania-capacita-a-funcionarios-hondurenos-en-materia-de-registro-civil.html>>



# **TÁCTICA Y ESTRATEGIA: SOCIEDADES CIVILES DE PAÍSES COOPERANTES DEL SUR**

Michele Dolcetti-Marcolini\*

## **INTRODUCCIÓN**

La celebración, en los años 2018 y 2019, de los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires para Realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (PABA) motiva reflexiones profundas sobre el largo recorrido de la cooperación entre Estados y sociedades del Sur. Conscientes de las especificidades existentes entre los diversos agentes y prácticas involucradas, nos encontramos inmersos en un cambio de ciclo en lo que concierne a los países de América Latina con respecto a sus sociedades y al mundo, con la apertura de nuevos frentes en una guerra de posiciones que podría interpretarse bajo el prisma del viejo debate entre táctica y estrategia.

A través de aproximaciones tácticas, en los últimos diez años se ha dado cuenta de los logros y de las derrotas sufridas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ante la cooperación Sur-Sur (CSS). En un escenario de “post-ayuda”, que les impondría reinventarse para movilizar nuevos recursos, las OSC organizadas en plataformas y foros regionales e internacionales se dirigieron hacia

\* Maestro en Relaciones Internacionales (Cooperación e Integración Internacional) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO sede Ecuador) y graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

las principales agendas pidiendo ser reconocidas como actores autorizados de la cooperación y el desarrollo. En tales espacios, las OSC latinoamericanas alcanzaron destacados logros, pero a la vez lamentaron tener que aceptar papeles ya asignados, denunciaron dinámicas de *transformismo* y sufrieron fracturas y exclusiones que se radican y las remiten a los respectivos niveles domésticos de acción.

Si bien parece que nos encontramos en una fase de estancamiento, ulteriormente complicada debido a profundos cambios políticos en muchos países de la Región, desde una perspectiva estratégica las experiencias acumuladas se constituyen en mecanismos de defensa para las sociedades de países cooperantes ante las actuales y futuras transformaciones de las ideas hegemónicas de Estado, cooperación y desarrollo. En este escenario, resulta útil apreciar mayormente los puntos de encuentro y desencuentro entre OSC y Estados latinoamericanos para, de esta manera, orientar la acción en sus niveles domésticos e internacionales.

### **UNA APROXIMACIÓN TÁCTICA: RECUELTOS Y MAPEOS DE LOGROS Y DERROTAS**

En los primeros años 2000, como resultado de la movilización de las sociedades civiles latinoamericanas, los países de la región vivieron cambios sustanciales en los principios y las prácticas que informan la interrelación entre sus Estados y sociedades, lo cual se reflejaba, en el escenario internacional, en mayores y diversos protagonismos y oportunidades. Mientras que, en 2013, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) celebraba “El ascenso del Sur” (PNUD, 2013), se afrontaban también nuevos retos para las OSC de la región, con la necesidad de reinventarse y encontrar nuevos papeles y formas de acción en relación a las nuevas agendas de política exterior de sus Estados (Appe, 2017).

Las fuentes académicas, en sinergia con plataformas y redes regionales de OSC, fueron las primeras en problematizar los principios declaradamente diferenciados de la CSS y en buscar respuestas en el recuento de las escasas pero valiosas experiencias empíricas de alianza entre Estados y sociedad civil, así como ejemplos de CSS entre OSC de países cooperantes y acciones orientadas a asegurar el control ciudadano y la democratización de las prácticas de CSS de los Estados latinoamericanos (Appe, 2018; Cáceres, 2014; ICD, 2014; Moilwa, 2015; Poskitt y Shankland, 2014; Raccanello, 2014; Santos y Kraychete, 2016; Vaes y Huyse, 2013).

Sin embargo, los espacios de incidencia de OSC que suscitaron mayor interés fueron los relativos a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, debido también a la extensa evidencia empírica ofrecida a los analistas en

ocasión de los Foros de Alto Nivel (FAN) para la Eficacia de la Ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) de Roma (2003), París (2005), Accra (2008), Busan (2011) y, desde entonces, de los Encuentros de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) de Ciudad de México (2014) y Nairobi (2016).

En tales ocasiones se detectó un proceso de movilización autónoma por parte de las OSC interesadas, agrupadas en coordinadoras regionales e internacionales (en el caso latinoamericano, en especial modo a través de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo – ALOP, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe – La Mesa), que pidieron ser reconocidas en cuanto agentes democráticos de la cooperación.

Los logros de estas iniciativas quedaron evidentes desde su inclusión oficial en el FAN de Accra pero, sobre todo, en el momento de inauguración de la AGCED, con la inclusión de su terminología y de sus preocupaciones específicas (Revilla, 2012). El texto que dio inicio a la labor de la AGCED proporcionó nuevos instrumentos de acción tras incluir una visión más normativa de las OSC, reconocidas como agentes de cambio social y para el control democrático del desarrollo; objetivos que fueron convertidos en indicadores útiles para una fase sucesiva de monitoreo, levantamiento de datos y promoción de buenas prácticas, que concluye en 2018.

En los años de monitoreo se buscaron respuestas a una exigencia planteada en el contexto de los foros multilaterales: proporcionar evidencias empíricas que sustentaran la inclusión de la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo. Exigencia también compartida por parte de la academia y las alianzas y plataformas de OSC, mayormente impulsadas en el marco de *data revolution* de Naciones Unidas, desde 2015, al servicio de la Agenda Global de Desarrollo Sostenible (Bergamaschi y Tickner, 2017).

En este contexto se articularon las acciones de estudio y recopilación de prácticas promovidas por el PNUD en ámbitos regionales (UNDP, 2013) e internacionales, como la iniciativa Pensadores Globales Sur-Sur, Coalición Global de Red de Centros de Pensamiento para la Cooperación Sur-Sur, realizada en colaboración con la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC); esfuerzos que reciben ulterior impulso desde 2018 por mandato del Secretario General en vista de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA +40) de marzo de 2019.

La CSS, inicialmente interpretada como práctica transformadora y emancipadora para las sociedades de países emergentes y en

desarrollo, encontraba los primeros posicionamientos de sectores críticos de sociedad civil y de la academia bajo un entendimiento de la política exterior como política pública y el principio de apropiación democrática del desarrollo y de la cooperación (Balbis, 2013; Benzi y Lo Brutto, 2013; De Renzio y Seifert, 2014; Inoue y Vaz, 2012).

Tales cuestionamientos contribuyeron a la cristalización de interpretaciones más lúcidas de la CSS, en la cual, a la par de toda dinámica de relaciones internacionales, coexistirían ideas, identidades e intereses, y además se acumularían los hechos de la historia en formatos especialmente cerrados a la participación, difícilmente controlados por la opinión pública y poco institucionalizados y previsibles en el largo plazo (Bergamaschi y Durán, 2017).

Las preocupaciones de sociedad civil acerca de las especificidades de una CSS opaca y poco democrática fueron parcialmente impugnadas en el ámbito de las agendas internacionales de la cooperación y el desarrollo, lo cual permitió dar cuenta de estas dinámicas y llevar las críticas hacia debates más amplios que atañen a las OSC de otras latitudes en relación a sus Estados, en una fase táctica de recuento de logros y derrotas. Lo cual consiste en un resultado destacado de renovadas sinergias transnacionales en las que las OSC latinoamericanas encontraron respuestas alternativas y complementarias a sus espacios regionales de interlocución.

Tal y como ha sido destacado por el foro de la sociedad civil en ocasión del Segundo Encuentro de Alto Nivel de la AGCED, el alcance de nuevos consenso también conllevó la omisión de algunos logros que fueron fundamentales en 2011 (el principio de apropiación democrática del desarrollo y el control ciudadano sobre el papel de Estados y agentes de interés), que ahora suscitan especial preocupación ante la orientación del consenso global hacia un marco de cooperación en alianzas multiactores para el desarrollo, en las que primaría el sector privado (Reality of Aid, 2016). Estas preocupaciones se suman al *leitmotiv* de los foros consultivos de OSC, que siguen denunciando prácticas de *transformismo* hacia sus demandas y reivindicaciones y lamentan las fracturas y exclusiones de los sectores más informales de sociedad civil, ahora involucrados en nuevos frentes de contestación debido a los profundos cambios políticos que están teniendo lugar en muchos países de la región.

## **PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS: CAMBIO DE CICLO Y OPORTUNIDADES PARA LA ACCIÓN**

El escenario que se presenta ante las sociedades latinoamericanas a comienzos de 2019 no parece alentador, con dinámicas de cambio económico y político que, para algunos, apuntarían a una verdadera

crisis de la globalización y de la hegemonía, con transformaciones profundas de las estructuras domésticas e internacionales de orden mundial y, en consecuencia, de los patrones de inserción internacional para los países de la región (Sanahuja, 2018).

Este contexto cambiante también tiene claras implicaciones para las OSC de países cooperantes latinoamericanos, todavía inmersas en una fase de redefinición de su papel y su lugar en el mundo. Sin embargo, es justamente la mirada de sociedad civil que, en perspectiva crítica y estratégica, es punto de observación privilegiado de estos cambios, en cuanto escenario de confrontación y cristalización entre las visiones de sentido común que se convertirán en las nuevas ideas hegemónicas sobre las formas de Estado y los patrones de interrelación de estos con los mercados y con la misma sociedad (Cox, 2002).

En una interpretación estratégica, el recuento y la promoción de las prácticas diferenciadas de CSS de los países latinoamericanos tuvieron el valor de desmitificar la idea falaz, todavía presente en el mundo discursivo de las principales agendas de cooperación y desarrollo, de que la cooperación internacional debería sustentarse en el altruismo desinteresado. En este sentido, Estados y sociedades del Sur contribuyeron a la redefinición de las categorías principales en uso hacia un mundo de “post-ayuda” habitado por múltiples actores y prácticas igualmente valiosas, además, ahora comparten el objetivo de ir más allá de los indicadores económicos en uso para medir las necesidades y orientar los recursos y las acciones de cooperación.

Sin embargo, la recopilación de las múltiples experiencias de CSS y los análisis de sus diversas formas de gobernanza ha abierto una profunda reflexión, todavía inagotada, que se expresa en los siguientes debates de agencia: la apropiación democrática de la cooperación y el desarrollo; las fuentes y los flujos de financiación; los ambientes domésticos habilitantes para el desarrollo; los límites, los objetivos y los principales patrones para la participación de agentes privados; la evaluación y el control ciudadano; todos ellos, debates que siguen siendo objeto de discusión y que generan desencuentros porque implican la redefinición de principios y prácticas que están en la base de las formas hegemónicas de Estado.

Tales discusiones no se agotaron en la Agenda de la Eficacia ni en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur (realizada en Buenos Aires en marzo de 2019), representando el principal obstáculo para los intentos de dotar la CSS de estructuras de gobernanza. Esto, debido a que los referidos debates de agencia son objeto de posiciones encontradas entre los Estados y las OSC, por tanto, los logros y derrotas circunstanciales no dan cuenta de los recursos reales de acción y de las perspectivas de transformación de largo plazo.



En palabras de Antonio Gramsci (2007, Cuaderno 7(VII)§10):

(...) la “sociedad civil” se convirtió en una estructura muy compleja y resistente ante las “irrupciones” catastróficas del elemento económico inmediato (crisis, depresiones etc.): las superestructuras de la sociedad civil son como el sistema de trincheras en la guerra moderna. Tal como ocurría que un ataque furioso de artillería contra las trincheras opuestas, que parecía haberlo destruido todo, en verdad sólo había destruido la superficie de la defensa y, en el momento de la avanzada, los agresores encontraban una defensa todavía eficaz, lo mismo ocurre en la política durante las grandes crisis económicas (...) Entonces se trata de estudiar, en profundidad, cuáles son los elementos de la sociedad civil que se corresponden con los sistemas de defensa en la guerra de posiciones.

En este sentido, vuelven a tener relevancia otras prácticas parcialmente invisibilizadas por las agendas internacionales de cooperación y desarrollo, empezando por las redes de solidaridad entre OSC de países cooperantes que, en diversas ocasiones, se demostraron fundamentales para llamar la atención de la opinión pública y vehicular iniciativas de rendición de cuentas de las prácticas más destacadas de una CSS todavía opaca y poco previsible (Durán y Chichava, 2017). Ante el escenario de cambios de gobiernos en diversos países latinoamericanos y de recrudescimiento de las relaciones entre los Estados y los sectores más críticos de la sociedad civil, también serán relevantes las prácticas de solidaridad internacional y cooperación activista Sur-Sur llevadas a cabo por los movimientos sociales en busca de apoyos y recursos de acción mediante saltos de escala (Bringel *et al.*, 2008).

En pocas palabras, se tratará de estudiar los cambios en las instituciones y en los recursos intelectuales que se engendran en las sociedades existentes, en conformidad con sus características y contradicciones, anticipando el cambio social (Echart, 2016; Cox, 2009). Finalmente, será imprescindible vigilar los cambios y los futuros planes de reforma de las estructuras decisionales de política exterior, así como las nuevas agendas de inserción internacional de los países de la región, en la medida en que influirán en la apertura de nuevos espacios de concertación para los sectores organizados de sus sociedades civiles.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Appel, S. 2017 “Civil Society Organizations in a Post-Aid World: New Trends and Observations from the Andean Region” en *Public Administration and Development* (Hoboken: Wiley) 37(2), pp. 122-135.

- Appel, S. 2018 "Directions in a Post-aid World? South-South Development Cooperation and CSOs in Latin America" en *Voluntas* (Santa Maria - RS: PPGF-UFSM) 29(2), pp. 271-283.
- Balbis, J. 2013 "Las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones incluyentes para la Cooperación Sur-Sur en América Latina" en *Integración & Comercio* (Esmeralda: INTAL) 36(17), pp. 59-72.
- Benzi, D. y Lo Brutto, G. 2013 "La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)" en Aceves, L. y Sotomayor, H. (coords.) *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*, (México: BUAP, Ed. EyC), pp. 219-252.
- Bergamaschi, I. y Durán, J. 2017 "Conclusion: South-South Cooperation Experiences Compared and the Way Forward" en Bergamaschi, I. et al. (eds.) *South-South Cooperation beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?* (Londres: Palgrave Macmillan), pp. 301-324.
- Bergamaschi, I. y Tickner, A. B. 2017 "Introduction: South-South Cooperation Beyond the Myths – A Critical Analysis" en Bergamaschi, I. et al. (eds.) *South-South Cooperation beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?* (Londres: Palgrave Macmillan), pp. 1-27.
- Bringel, B., Landaluz, J. y Barrera, M. 2008 "Solidaridades para el desarrollo: la política de 'cooperación activista' con el MST brasileño" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Madrid: IUDC-UCM) No. 21, pp. 195-209.
- Cáceres, E. 2014 *El rol de las ONG en América Latina: Los desafíos de un presente cambiante* (Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe) en <<http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/11/ROL-ONG-Latinoamerica.pdf>>
- Cox, R. 2002 "Civil society at the turn of the millennium. Prospects for an alternative world order" en Cox, R. y Schechter, M. (eds.) *The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilizations*, (Londres: Routledge), pp. 96-117.
- 2009 "Gramsci, la egemonia e le relazioni internazionali: un saggio sul metodo" en Giuseppe Vacca et al. (eds.) *Studi gramsciani nel mondo. Le relazioni internazionali* (Boloña: Il Mulino, Fondazione Istituto Gramsci), pp. 124-144.
- De Renzio, P. y Seifert, J. 2014 "South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options"

- en *Third World Quarterly* (Londres: Taylor & Francis) 35(10), pp. 1860-1875.
- Durán, J., y Chichava, S. 2017 “Resisting South-South Cooperation? Mozambican Civil Society and Brazilian Agricultural Technical Cooperation” en Bergamaschi, I. *et al.* (eds.) *South-South Cooperation beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?*, (Londres: Palgrave Macmillan), pp. 271-291.
- Echart, E. 2016 “Una visión crítica de la cooperación sur-sur: Prácticas, actores y narrativas”, en Soares, M.; Milani, C. R. S. y Echart, E. (eds.) *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, (Buenos Aires: CLACSO), pp. 229-255.
- Gramsci, A. 2007 *Quaderni del Carcere. Edizione critica dell'Istituto Gramsci, A cura di Valentino Gerratana* (Turin: Einaudi).
- ICD 2014 *Estudio Regional sobre mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Proyecto Regional* (Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe) en <<http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/10/Estudio-Mecanismo-Financiamiento.pdf>>
- Inoue, C., Aoki, Y. y Costa, A. 2012 “Brazil as ‘Southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?” en *Cambridge Review of International Affairs* (Londres: Taylor & Francis) 25(4), pp. 507-534.
- Moilwa, T. 2015 “Realising the Potential of Civil Society-led South-South Development Cooperation” en *Policy Briefing* 84 (Brighton: IDS) en <[https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5656/PB84\\_AGID421\\_CivilSociety\\_Online.pdf?sequence=1](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5656/PB84_AGID421_CivilSociety_Online.pdf?sequence=1)>
- PNUD 2013 *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso* (Nueva York: PNUD) en <[http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp\\_ve\\_IDH\\_2013.pdf](http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf)>
- Poskitt, A., y Shankland, A. 2014 “Innovation, solidarity and South-South learning. The role of civil society from middle-income countries in effective development cooperation, Synthesis Report” (Brighton: IDS) en <<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/12723>>
- Raccanello, P. 2014 *Estudio Regional sobre Marcos Regulatorios de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina* en “Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe” en <<http://mesadearticulacion.org>>

org/wp-content/uploads/2015/02/Estudio-Marcos-Regulatorios-de-las-OSC.pdf>

- Reality of Aid 2016 “Civil Society statement on the Second High Level Meeting (HLM2) of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC)”. 28 November – 1 December 2016. Nairobi, Kenya, en <<http://www.roafrica.org/index.php/media-center/news-features/item/230-civil-society-statement-on-the-second-high-level-meeting-hlm2-of-the-global-partnership-for-effective-development-co-operation-gpedc>>
- Revilla, M. 2012 “Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la agenda internacional del desarrollo: escenario latinoamericano” en *Escenarios* (Barranquilla: UAC) XXI III (14), pp. 6-23.
- Sanahuja, J. 2018 “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe” en Serbin, A. (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (Barcelona: Icaria, CRIES), pp. 37-68.
- Santos, T. y De Sousa, E. 2016 “A cooperação para o desenvolvimento entre o Brasil e a África: um olhar sobre a presença de organizações da sociedade civil brasileira em Moçambique” en *Contra Relatos desde el Sur* (Córdoba: CEA, FCS, UNC) N°13, pp. 25-34.
- UNDP 2013 *Working with civil society in foreign aid. Possibilities for South-South Cooperation?* Beijing: UNDP, en <[http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil\\_society/publications/2013\\_UNDP-CH-Working-With-Civil-Society-in-Foreign-Aid\\_EN.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/publications/2013_UNDP-CH-Working-With-Civil-Society-in-Foreign-Aid_EN.pdf)>
- Vaes, S. y Huyse, H. 2013 *New voices on South-South Cooperation between emerging powers and Africa. African civil society perspectives* (Leuven: HIVA, Research Institute for Work and Society).



# LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL ALBA-TCP

Maribel Aponte García\*

## INTRODUCCIÓN

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) surge como una iniciativa de Venezuela y Cuba a principios del siglo XXI. Se contextualiza en el panorama de la región caracterizado por gobiernos progresistas, *boom* de las *commodities*, y alejamiento del control de EEUU. En la actualidad, los estados miembros del ALBA-TCP y sus respectivas fechas de incorporación, son los siguientes: Venezuela (2004), Cuba (2004), Bolivia (2006), Ecuador (2009), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Antigua y Barbuda (2009), San Vicente y las Granadinas (2009), Surinam (2012), Santa Lucía (2013), Granada (2014) y San Cristóbal y Nieves (2014). Ecuador se retira del ALBA-TCP en 2018 (Aponte García 2018b). Honduras se integró al ALBA en 2008 pero fue suspendido en el 2009 luego del golpe de estado a Manuel Zelaya.

Este capítulo presenta algunas consideraciones sobre al ALBA-TCP como instancia de Cooperación Sur-Sur (CSS) y analiza cómo la

\* Doctora en Economía por la Universidad de Massachusetts, Estados Unidos, profesora e investigadora de la Universidad de Puerto Rico-Recinto de Río Piedras, integrante del Grupo de Trabajo “Crisis, respuestas y alternativas en el Gran Caribe” del Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO) y Representante del Comité Directivo de CLACSO, Región Caribe (2015-2018).

CSS es reimpulsada por las alianzas con China y Rusia en un contexto geopolítico cambiante. A estos fines, el trabajo se divide en tres secciones: la primera, explica el modelo y las políticas de desarrollo del espacio regional; la segunda, realiza un balance de los últimos 10 años de las políticas de desarrollo aplicadas por el ALBA-TCP; y la tercera, se centra en analizar la CSS implementada por sus miembros.

El aporte de Venezuela y Cuba, fundadores del ALBA-TCP, a la CSS en la región de América Latina y el Caribe ha sido significativo y “[...] tiene sus raíces en las décadas del largo papel protagónico del internacionalismo desarrollista cubano” (Muhr, 2018: 151). En 2006, la contribución venezolana a la CSS, de manera global, fue estimada en un 18%, en comparación con China (14%), India (4,1%), Brasil (2,6%) y Sudáfrica (1,4%) (Reality of Aid, 2010, citado en Muhr 2018). En términos absolutos, el volumen de Venezuela fue estimado en USD 1.166 millones, acercándose al volumen de China que estuvo en USD 2.172 millones, es decir, los dos fueron significativamente más altos que el de India (USD 433 millones), Brasil (USD 365 millones) y Sudáfrica (USD 100 millones) (Ecosoc, 2008; citado en Muhr 2018: 150).

Desde esta perspectiva, el ALBA-TCP puede analizarse como una instancia de CSS que experimenta un periodo de fortalecimiento entre 2005 y 2013, que luego se ve afectada por la reducción en precios del petróleo; el embate imperialista que intenta quebrar el Proyecto multiplicando los ataques y las sanciones a Venezuela después de la muerte de Hugo Chávez Frías en 2013 y de la elección de Donald Trump en los EEUU en 2016.

Sin embargo, en el contexto actual, el potencial de impulsar nuevamente la alternativa hay que localizarlo en las posibilidades de la CSS entre el ALBA-TCP, China y Rusia. Claro está que estas alianzas se concretan sobre todo con Venezuela y en alguna medida también con Cuba y Nicaragua. Estas iniciativas pueden inyectarle un respiro al ALBA-TCP y a las soberanías emergentes que se relacionan con el proyecto, así como también impulsar el desarrollo en Venezuela, Cuba y Nicaragua, aunque, ligado a impactos ambientales negativos por el extractivismo de hidrocarburos y minerales y a una potencial injerencia por la posible instalación de bases militares en la región.

Una CSS fortalecida contribuiría a posicionar al ALBA-TCP frente a los proyectos regionalistas Norte-Sur (Vadell, 2018) bajo el liderazgo de los Estados Unidos, como: 1. el Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN, ahora “renegociado” y rebautizado EEUU-México-Canadá (USMCA por sus siglas en inglés); 2. el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana – DR-CAFTA por sus siglas en inglés; y 3. los diversos TLC bilaterales firmados entre los Estados Unidos y países sudamericanos

como Chile, Colombia y Perú. También contribuiría a fortalecerle frente a los proyectos Sur-Sur que se han visto o se verán debilitados ante la geopolítica cambiante, sobre todo: 1. el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde ya el futuro Ministro de Economía de Bolsonaro ha declarado que no es una prioridad y que Brasil podría salir del acuerdo, aunque luego se retractara y; 2. la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que ha experimentado la salida de seis países en abril 2018 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay), entre otros.

### **ALBA-TCP: MODELO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL ESPACIO REGIONAL**

En el 2014 publiqué el libro “El nuevo regionalismo estratégico. Los 10 primeros años del ALBA-TCP” producto de una beca ofrecida por CLACSO<sup>1</sup>. El planteamiento del libro era que en América Latina y el Caribe se configuraba un nuevo regionalismo estratégico y que ese proceso emergía al comienzo del siglo XXI en la forma del ALBA-TCP.

El nuevo regionalismo estratégico está caracterizado por tres componentes. Primero, un énfasis en los elementos del viejo regionalismo, especialmente la creación de empresas estratégicas y las alianzas comerciales e industriales vinculadas al rol del Estado como actor estratégico. Segundo, el concepto de multi-dimensionalidad más allá del ámbito económico y los elementos comunes emergentes que caracterizan el modelo socioeconómico del ALBA-TCP. Tercero, las políticas económicas articuladas alrededor del concepto de soberanía y la conformación de un accionar regional alrededor de estas políticas. Luego se aplicó esta teorización para explorar cómo el ALBA-TCP presentaba alternativas a las crisis alimentaria, energética (petróleo) y financiera, así como para realizar un análisis de cómo estos procesos contribuían al comercio internacional, nuevas formas de inversión (empresas granacionales), y a la transformación de la economía política internacional (Aponte, 2014: 28). El marco teórico se nutre de tres áreas de la literatura académica: el viejo regionalismo estratégico; el regionalismo multidimensional y posdesarrollista; y los constructos de la soberanía y de la identidad geopolítica vinculados a la formación y al *actorness* de las regiones.

El regionalismo estratégico en el ALBA cumple además con una visión de desarrollo endógeno con inclusión social y un comercio solidario. De acuerdo a la definición sobre el regionalismo desarrollista

---

1 El libro está disponible en acceso abierto y gratuito en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141117115005/nuevo.pdf>.



aportada por Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, el ALBA comparte los elementos de multidimensionalidad, redes y participación de actores estatales y no estatales (Aponte, 2014: 31-32). En el ALBA-TCP la soberanía se ha tornado un asunto crucial en la búsqueda contemporánea para construir un nuevo regionalismo estratégico. El concepto de soberanía está siendo, cada vez más, construido alrededor de una economía política internacional marcada por la diferenciación y la dinámica entre las compañías nacionales (incluyendo las empresas estatales y las privadas) e internacionales. Más aún, en una economía política que busca construir alternativas a los mecanismos y a las instituciones financieras y comerciales.

El ALBA-TCP es un acuerdo intergubernamental. La ventaja de estos acuerdos es que bajo el liderato eficaz de un país eje (en este caso Venezuela) dentro del contexto del *boom* de los *commodities*, los países avanzan en una estrategia común. Pero una debilidad de estos acuerdos es la falta de mecanismos para el cumplimiento obligatorio que aseguren que los Estados acaten las reglas comunes. Además, cuando crece el número de participantes, puede ser más difícil lograr acuerdos y ejecutar la implementación de las acciones para profundizar la integración (Aponte 2018b).

### **BALANCE ÚLTIMOS 10 AÑOS DEL ALBA-TCP Y POLÍTICAS DE DESARROLLO**

En la actualidad, Venezuela confronta una difícil situación interna y externa, complejizada, además, por la reducción de precios del petróleo. Esto ha afectado el proceso de articulación de soberanías emergentes en los ámbitos petrolero, alimentario y financiero (Aponte, 2018b).

La *soberanía petrolera* se persigue como parte de una serie de medidas, todas atribuibles a la visión del rol del petróleo en el desarrollo nacional y regional: primero, el control gubernamental sobre la compañía nacional petrolera Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) a través de la renacionalización; segundo, la aplicación de una política redistributiva que utiliza los ingresos petroleros para promover el desarrollo nacional, tanto para resolver problemas específicos de los empobrecidos a nivel nacional y de la región del ALBA-TCP y; tercero, el desarrollo de una alternativa de integración económica regional basada en el comercio y en la inversión en petróleo y energía (Aponte, 2018b).

El ALBA-TCP articula una propuesta de *soberanía alimentaria* lanzada a partir del 2008, que incluye, entre otros procesos, la designación de rubros estratégicos (maíz, soya, quinua, trigo, cacao, entre otros), el lanzamiento de empresas grannacionales (empresas

públicas mixtas de dos o más países miembros del ALBA-TCP) y la articulación de un sistema de distribución y mercadeo alternativo (Aponte, 2018b: 115).

En años recientes, el recrudecimiento de la guerra económica interna en Venezuela, ha socavado las alternativas alimentarias para la población, y aunque el gobierno ha establecido nuevas Misiones y mecanismos para aliviar la situación (Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) y los Mercal, entre otras), la situación afecta la capacidad de importación de Venezuela en divisa y, por ende, al ALBA-TCP.

La *soberanía financiera* que busca impulsar una nueva arquitectura financiera surge y gana fuerza con el *boom* de los *commodities*, el aumento en reservas internacionales y la reducción de la deuda de los países progresistas durante la primera década del siglo XXI (hasta que estalla la crisis financiera de 2007). Como parte de la nueva arquitectura financiera, se impulsa la creación del Banco del Sur y el Banco del ALBA, así como del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

El convenio constitutivo del Banco del Sur entró en vigor el 3 de abril de 2013 con la ratificación de Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Entre los países se suscitaron diferencias respecto al rol del banco, al monto y a la constitución de las aportaciones y al mecanismo de votación. El Banco del Sur se afecta más con la división-disolución de UNASUR en el 2018 pero no queda claro si algún país llegó a depositar los montos requeridos. Debido al retraso en las negociaciones del Banco del Sur, el gobierno venezolano planteó la creación del Banco del ALBA como un mecanismo alterno en 2008 con mil millones de dólares como capital suscrito por parte de Venezuela. El Acta Fundacional del Banco del Alba establece que los presidentes de Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela acuerdan crear una entidad financiera cuyo objeto es “coadyuvar al desarrollo económico y social sostenible, reducir la pobreza, fortalecer la integración, reducir las asimetrías, y promover el intercambio justo, dinámico, armónico y equitativo de los países miembros del acuerdo ALBA (Aponte, 2014: 263). Ya para el año 2009, el Banco del ALBA poseía una cartera de proyectos en ejecución (activos y no activos) por un monto aprobado de US\$15.282.233 y priorizado de US\$33.369.719 (Aponte, 2014: 264).

Una de las complejidades que confrontó el Banco del ALBA es que los aportes de los países del Gran Caribe no podían parrear los aportes de Venezuela y el peso económico-financiero descansaba casi totalmente en este país. Entre los aportes del Banco del ALBA, se incluye un Programa de Prevención de Desastres Naturales en la zona

ALBA-Caribe, el cual aportó en la recuperación de los países del ALBA afectados por el Huracán Irma en el 2017.

La nueva arquitectura financiera se vió afectada por el fin del *boom* de las *commodities* y la crisis del 2008 que menguó las reservas internacionales y supuso para algunos países el retorno a contraer deudas con el Fondo Monetario Internacional. Bolivia constituye una excepción pues ha logrado mantener un crecimiento sostenido y saldar su deuda.

El SUCRE surgió en 2008 como iniciativa del ALBA<sup>2</sup> y creó una zona monetaria regional constituida por una Unidad de Cuenta Común, una Cámara de Compensación y un Fondo de Reservas. Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua, Venezuela y Ecuador suscribieron el Tratado Constitutivo del SUCRE en 2009, un instrumento que busca lograr la soberanía monetaria, la eliminación de la dependencia al dólar estadounidense, el desarrollo del comercio regional, la reducción de las asimetrías y la consolidación progresiva de una zona económica de desarrollo compartido.

En 2015 se ejecutaron 752 operaciones por un monto equivalente a USD 344.857.625,60 (Consejo Monetario Regional del SUCRE, 2015: 17), siendo el sector preponderante el de los bienes de consumo (61,08% del total tramitado); seguido por el sector agrícola (27,85% de participación) y el sector industrial (11,07% participación). (Consejo Monetario Regional del SUCRE, 2015: 19). Ecuador y Venezuela concentraron el 80,48% del total tramitado (Consejo Monetario Regional del SUCRE, 2015: 18).

Otros logros contundentes del ALBA-TCP se pueden resumir en las áreas de comercio, inversiones, grannacionales, desarrollo social y los programas sociales denominados Misiones. El comercio solidario es una importante meta en el ALBA-TCP y funciona mediante Acuerdos de Comercio Compensado (ACC) en el que cada país propone acciones concretas, presenta sus necesidades y capacidades. En el caso de Cuba, la isla recibe petróleo a precios y términos preferenciales, realizando una contraprestación a través de los servicios que el personal cubano ofrece en las Misiones vinculadas a los ámbitos de salud y educación en Venezuela y otros países del ALBA-TCP.

Las inversiones se articulan en torno a empresas estatales y regionales teniendo en mente complementariedades y necesidades. Aunque el ALBA-TCP optó por promover la inversión pública, hay también un espacio para las empresas privadas y la producción para

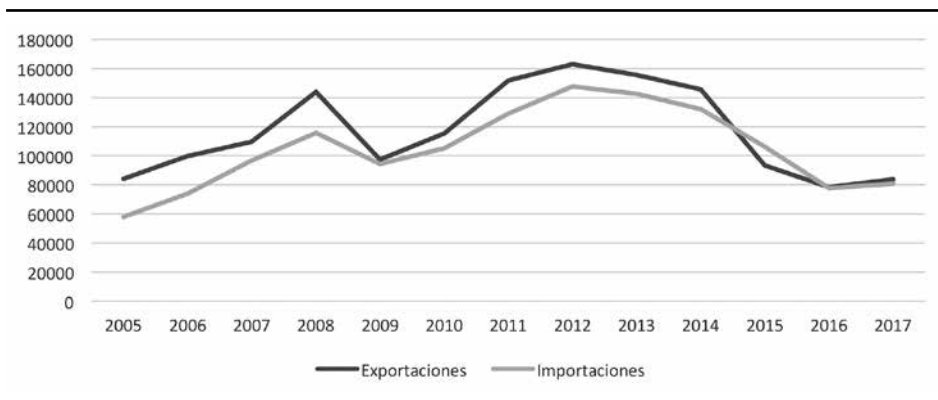
---

2 En 2008 se sumó Ecuador, como ejercicio previo a su incorporación formal al ALBA-TCP en 2009.

exportación. En ese sentido, ¿cómo ha resultado el ALBA-TCP cuando analizamos su trayectoria utilizando las estadísticas tradicionales de comercio internacional e inversión directa extranjera? De acuerdo a la base de datos de UNCTAD, según ilustran los Gráficos 1 y 2, observamos lo siguiente:

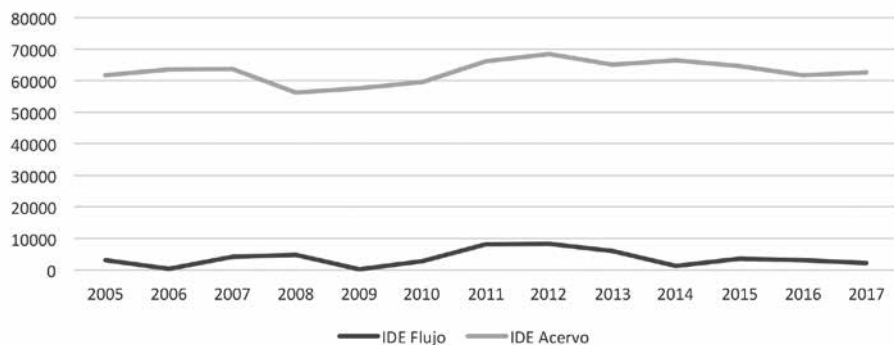
1. Las exportaciones de los países miembros del ALBA-TCP al mundo exceden las importaciones hasta el periodo 2014.
2. Tanto las exportaciones como las importaciones muestran dos periodos de crecimiento (2005-2008) y (2009-2012).
3. Del 2008-2009 se observa una reducción drástica en exportaciones e importaciones que puede deberse en parte a la crisis financiera del 2007-2008.
4. La disminución en exportaciones e importaciones observada después del 2013 refleja parcialmente el impacto de las sanciones impuestas por los EEUU y también el de la reducción en los precios del petróleo.
5. El flujo de inversión directa extranjera hacia adentro crece durante 2006-2008; 2009-2011 y 2014-2015. El acervo crece durante 2008-2012 y 2013-2014. Ambos disminuyen después del 2015.

**Gráfico 1**  
ALBA-TCP. Exportaciones e Importaciones en millones de dólares US a precios corrientes



Fuente: elaboración propia en base a <http://unctadstat.unctad.org>.

**Gráfico 2**  
ALBA-TCP. Inversión Directa Extranjera (IDE) Hacia Adentro en millones de dólares US  
a precios corrientes



Fuente: elaboración propia en base a <http://unctadstat.unctad.org>.

Las empresas y los proyectos grannacionales (EPGN) surgieron como alternativas a los modelos de desarrollo centrados en el regionalismo abierto y las corporaciones transnacionales. Las empresas grannacionales (EGN) son empresas estatales mixtas de dos o más países miembros del ALBA-TCP que comparten la propiedad (*ownership*) y que se enfocan en el comercio intra-ALBA-TCP. Los proyectos grannacionales (PGN) son programas de acción dirigidos a alcanzar las metas y principios del ALBA-TCP, validados por los países miembros y cuya implementación involucra a dos o más países, para el beneficio de la gran mayoría social (Aponte, 2018b).

El fenómeno de las grannacionales es nuevo en los procesos de regionalización, tanto en el caso europeo como en el caso latinoamericano y caribeño. En ese sentido, es un gran logro del ALBA-TCP. Entre las dificultades que confrontan las grannacionales en la actualidad, está la necesidad de crear empresas estatales (si no existiesen en los rubros priorizados) en los países miembros del ALBA-TCP para conseguir su institucionalización. Esto toma tiempo. A su vez, la difícil situación confrontada por Venezuela hace que el proceso de seguimiento sea muy lento o se interrumpa por periodos de tiempo (Aponte, 2018b).

Entre las EGN que se han creado en el ámbito de alimentos, han figurado iniciativas en pesca, acuicultura y producción de granos. Lubback (2017: 4) ha podido identificar varias EGN: la Planta de Procesamiento de Soja “Eulalia Ramos” en Venezuela, establecida

a través de un acuerdo entre Venezuela, Cuba y Bolivia; la GNE de ALBA Alimentos de Nicaragua creada en 2007 entre la Corporación de Alimentos de Venezuela (CVAL) y la compañía ALBA Alimentos con sede en Nicaragua. En estos casos, hay que compilar la información por métodos cualitativos porque no hay una base de datos integrada que presente información actualizada.

En el renglón de las EGN, hay que incluir también las empresas mixtas en petróleo dentro del ámbito de Petrocaribe. Petrocaribe es una iniciativa de integración regional en petróleo que agrupa a 18 países miembros. Esta iniciativa se relaciona con el ALBA-TCP, aunque no todos los miembros del ALBA-TCP participan de Petrocaribe y hay miembros de Petrocaribe que no pertenecen al ALBA-TCP. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) a través de su filial PDV Caribe, S.A. ha constituido empresas públicas mixtas o EGN, en los siguientes países miembros de Petrocaribe: Dominica, Cuba, Belice, San Vicente y Las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Nicaragua, Granada, El Salvador, Haití y Jamaica (Aponte *et.al.* 2015).

El desarrollo social también se incorpora con fuerza, sobre todo a partir de las Misiones en el ámbito social que atienden salud y educación. Este ha sido uno de los grandes logros del ALBA que ha contribuido significativamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad que le han merecido importantes reconocimientos de organismos internacionales como las Naciones Unidas por su contribución a la alfabetización. Muchos de estos logros han sido posibles gracias a los acuerdos compensados con Cuba que ha sumado grandes aportes en las áreas de salud y educación (Aponte García, 2018b).

Entre los programas sociales impulsados por la relación de Cuba con el ALBA-TCP, cabe destacar el programa ¡Yo, sí puedo!<sup>3</sup> y la Misión Robinson en el ámbito de la educación, así como los siguientes programas en el área de salud: el Programa Barrio Adentro, la Operación Milagro, la Brigada *Henry Reeve* y la Escuela Latinoamericana de Medicina. Estas intervenciones se canalizan, en parte, como colaboración compensada. Alrededor de unos 4 millones de personas han adquirido una alfabetización básica a través del método ¡Yo, sí puedo! en los países miembros del ALBA-TCP. Venezuela no hubiese podido alcanzar esta meta sin la cooperación de Cuba que aportó el método ¡Yo, sí puedo! originalmente desarrollado por la educadora Leonela Relys Díaz. La Operación Milagro surgió en 2004 como una iniciativa entre Cuba y Venezuela en el marco del ALBA-TCP: instituciones

---

3 La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha otorgado cinco premios a este método.

cubanas vinculadas a la provisión de servicios médicos participan y colaboran en una red oftalmológica en una decena países de América Latina y el Caribe (Aponte, 2018b).

A través de diferentes misiones sociales se ha logrado “alfabetizar a 3.815.092 personas, post alfabetizar a 1.174.312 personas, a través de la Misión Milagro se han realizado 27.309.163 consultas oftalmológicas con más de 5.482.455 intervenciones, se han entregado 41.057.923 lentes. Atención integral de personas con discapacidad, estudio clínico, genético y psico social: 3.841.797 viviendas censadas, 2.030.000 consultas especializadas. Se han entregado, 1.075.131 artículos de ayudas técnicas, insumos médicos, prótesis y ortesis” (Pereira, 2017: 1).

La Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) se crea en 1999, para profesionales de la región Gran Caribe y posteriormente se amplía a toda América Latina, África y Asia. “El principal compromiso que adquieren los profesionales de la ELAM es que después de su periodo formativo de seis años, deben retornar para contribuir al reforzamiento y a la sostenibilidad de los sistemas públicos de salud de sus respectivos países. La ELAM ha formado entre 1994 y 2014 a más de 24.000 profesionales de la medicina provenientes de 83 países de América, África, Asia y Oceanía” (Ruiz, 2015: 158).

Con motivo del 15 aniversario de la cooperación entre Cuba y Venezuela, los gobiernos de esos dos países presentaron un plan especial de cooperación 2015-2030, alineados con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) previstos por la ONU hasta 2030: “habiéndose suscrito 62 acuerdos, dirigidos al incremento de médicos para ampliar el sistema de salud de Venezuela con la formación en Cuba de 518 especialistas, así como la cooperación en deportes y cultura, entre otros sectores” (Telesur, 2015).

El aporte del ALBA-TCP en el ámbito social ha sido posible mediante la política venezolana de canalizar y redistribuir ganancias recuperadas a través de la soberanía petrolera hacia el desarrollo incluyente de la región. Esto también es uno de los logros del ALBA-TCP y en la historia del regionalismo latinoamericano y caribeño, exceptuando los grandes aportes de Cuba, no tiene paralelo. Claro que estas políticas de desarrollo regional han estado vinculadas a la soberanía petrolera y por ello, todo lo que afecte la geopolítica del petróleo ha impactado con severidad la capacidad de Venezuela para darle continuidad a las mismas (Aponte, 2018b).

Cuba y Venezuela son los artífices originales del ALBA-TCP. Estos sucesos acontecen en un contexto complejo en el que EE.UU. se acerca a Cuba en la última fase de la presidencia de Barack Obama, pero sanciona a Venezuela, el principal socio comercial de Cuba y en el nuevo regionalismo estratégico del ALBA-TCP.

Los EE.UU. imponen un paquete de sanciones a Venezuela en marzo de 2015. El 9 de marzo Obama proclamó una “emergencia nacional” debido a que Venezuela constituía una amenaza inusual y extraordinaria a los intereses de EE.UU. El presidente Obama luego extendió por un año más las sanciones contra Venezuela, por el “riesgo extraordinario” que supone la situación en ese país para la seguridad de EE.UU (Aponte, 2018b).

La elección de Donald Trump en los EE.UU. endurece las posturas hacia Cuba y desata una agenda de acecho y expresiones amenazantes de invasión hacia Venezuela. Trump impone sanciones más abarcadoras a Venezuela en agosto de 2017 y endurece la postura hacia Cuba en noviembre 2017. La sanción económica a Venezuela prohíbe a cualquier persona o entidad sometida a las leyes de los EE.UU. realizar ciertas operaciones financieras con la dirección de Venezuela o las empresas vinculadas con esta (El Nacional, 2017). Con Cuba, se recrudescen las medidas para impedir que se canalice la actividad económica hacia lo estatal y se prohíbe que ciertas entidades “controladas” por el gobierno cubano puedan hacer negocios con ciudadanos de EE.UU (Wayne, 2017).

En 2018 se imponen sanciones adicionales a Venezuela prohibiendo las transacciones relacionadas al financiamiento en moneda digital. Esta medida puede interpretarse como una reacción a la adopción por Venezuela de la criptomoneda denominada *Petro*, respaldada por recursos petroleros y minerales, para contrarrestar el bloqueo económico y financiero internacional impuesto por los EEUU y alejarse del dólar. Las medidas endurecen las sanciones ya impuestas previamente en el 2017, que establecían la prohibición de negocios (*dealings*) con EE.UU. (persona o entidad) y en territorio de EEUU, incluyendo la emisión de nueva deuda, bonos y pagos de dividendos.

El 1 de noviembre de 2018, el gobierno de los EE.UU. anunció nuevas sanciones contra Venezuela, Cuba y Nicaragua acusando a estos países de formar parte de una “troika de la tiranía”. Las sanciones afectan el sector del oro en Venezuela y amplía la lista de empresas cubanas con restricciones en EE.UU. (entidades vinculadas con el sector militar cubano o con servicios de inteligencia en Cuba) (El Economista: 2018).

También puede observarse la escalada en el intento de ruptura en la UNASUR y MERCOSUR. El abandono de UNASUR por seis países en abril 2018 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay), ocurre justo cuando Bolivia (miembro importante del ALBA-TCP) asume la presidencia pro-témpore. Con el ascenso al poder de Mauricio Macri en Argentina, Venezuela es suspendido del MERCOSUR en 2017 (Venezuela era miembro del acuerdo desde 2012) (Aponte, 2018b).



Con la elección de Jair Bolsonaro en Brasil en octubre de 2018, tras el golpe parlamentario a Dilma Rousseff en Brasil y la encarcelación de Luis Ignacio Lula da Silva, el futuro Ministro de Bolsonaro planteará que Brasil saldrá del MERCOSUR. Aunque se retractó, el planteamiento es una alerta sobre el enfoque que presenta la nueva administración de Brasil.

### **LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL ALBA-TCP**

El acercamiento con China y Rusia puede contribuir a rescatar los avances del ALBA-TCP. Dado que la agenda de EE.UU. busca fortalecer su posición en la región frente a Rusia y China, este acercamiento es crucial. Este proceso se ha iniciado. China y Rusia tienen importantes inversiones en la región y además han otorgado préstamos o condonado deudas a diferentes países (Aponte, 2018b).

China está construyendo un régimen internacional de CSS alternativo al del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE), que se sustenta en tres pilares: “organizaciones internacionales de carácter financiero y político, instrumentos financieros de carácter concesional (que incluyen cooperación técnica), y un sistema de monitoreo y evaluación. EEUU y sus aliados europeos dieron preferencia a la institucionalidad financiera, partiendo del US Exim Bank, con el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones (1958) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1959)” (Domínguez, 2018:40). “De ahí que la definición de ayuda al desarrollo en la década de 1960, tras la creación del CAD (1961), estuviera dominada por el debate sobre los términos y condiciones de los créditos concesionales a los países en desarrollo” (Domínguez, 2018: 49).

“Ante la decepción provocada por las prácticas de ayuda atada, reversa y condicionada y por los incumplimientos sistemáticos de los compromisos voluntariamente adquiridos por los países del CAD en la financiación suplementaria y la cooperación (a través del sistema de preferencias generalizadas y transferencias de tecnología), los países del G77 decidieron reforzar la cooperación económica entre ellos” (Domínguez, 2018: 52-53).

La geoestrategia de desarrollo promovida por China desde el 2013 y conocida como la Iniciativa de “la Franja y la Ruta”<sup>4</sup> vincula a China, Rusia, Europa y África en rutas terrestres y marítimas de intercambio con un monto de más de un trillón de dólares.

---

4 The global pivot away from America Monthly Review ONLINE, <https://mronline.org/>, Posted Jun 13, 2018.

China también lanzó, en el 2015, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), vista como el rival del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ya algunos países de América Latina tienen estatus de futuro miembro (Brasil y Argentina) o ya han sido aceptados como miembros (Venezuela, Perú, Chile y Bolivia). La principal ventaja será el acceso a financiación en diversos sectores (energía, infraestructura, multi-sectoriales, telecomunicaciones, transportación, urbanismo y agua), del que sólo se pueden beneficiar quienes sean miembros al 100%. Con las instituciones financieras ya en operación, China evita las condicionalidades del tipo FMI y eludir el dominio del dólar en la financiación global (Aponte, 2018a).

China también ha promovido la integración de China y América Latina en comercio, inversiones, cooperación e intercambios culturales y se ha convertido en el socio comercial más importante de Brasil, Chile y Perú; el segundo más importante de Venezuela y el tercero más importante de México<sup>5</sup>. El Ministerio de Relaciones Exteriores de China avanza en las relaciones políticas y económico-comerciales con los países de América Latina mediante las “Asociaciones Estratégicas”. Hasta ahora, China ha establecido ocho con la región: México (2016), Brasil (2017), Argentina (2015), Venezuela (2014), Chile (2016), Ecuador (2016), Perú (2013), y Uruguay (2016). De ellas, siete son Asociaciones Estratégicas Integrales (todas salvo Uruguay) con una expectativa de coordinación a nivel político y económico más estrecho<sup>6</sup>. Se han realizado importantes proyectos de construcción, principalmente en los países del ALBA y del Caribe, cuyos líderes estaban dispuestos a suscribir acuerdos gobierno-gobierno para convenir los requisitos de licitaciones tradicionales<sup>7</sup> (Aponte, 2018a).

Las inversiones externas directas de China en América Latina y el Gran Caribe están orientadas a la exploración y a la extracción de los recursos naturales y energéticos. Según los datos del Heritage Foundation, entre 2014-2015 los mayores receptores eran: Brasil, seguido por Venezuela, Perú, Argentina, Ecuador, y Cuba<sup>8</sup> (Aponte, 2018a).

---

5 Working Paper No. 1/2018. Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: *How is the Belt and Road Initiative Relevant to Latin America?* By Adriana Erthal Abdenur and Ariel Gonzalez Levaggi. Lse Global South Unit Working Paper Series, P9.

6 <http://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2018/03/WP-Nº3-marzo-2018-REDCAEM.pdf>

7 <http://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2018/03/WP-Nº3-marzo-2018-REDCAEM.pdf>

8 <http://www.elesqui.com/politica/2018/4/20/china-propone-financiar-el-ferrocarril-con-salida-al-pacifico-por-cataramarca-283424.html>, Javier A. Vadell, El dragón

Las rutas marítimas son geoestratégicas y ya han generado diversas iniciativas. Una de estas es la del proyecto del canal interoceánico de Nicaragua, mediante el cual ese país busca desarrollar su comercio interno mientras que China espera asegurar su paso hacia el mercado del Atlántico; aunque diversas fuentes plantean el debilitamiento del proyecto a partir del 2017. China también ha mostrado interés en financiar la construcción del corredor bioceánico entre China-Argentina-Chile<sup>9</sup>.

En septiembre 2018, China y Venezuela firmaron 28 nuevos convenios en materia de ciencia y tecnología, petróleo, minería, economía, seguridad y salud (Telesur, 2018). “Las empresas chinas y rusas han invertido más en el sector de petróleo y gas de Venezuela en los últimos años. China, a través de su Banco de Desarrollo, ha otorgado más de US\$ 60 mil millones en préstamos a Venezuela. Por su parte, Rusia persigue reforzar la asociación estratégica con Venezuela, Cuba, México y Nicaragua; busca facilitar la inversión en Cuba en varias áreas (petróleo y Zona Especial de Desarrollo (ZED); y condonó gran parte de la deuda de Cuba. El 26 de febrero de 2013 Rusia anunció que negociaba la instalación de bases militares en Cuba, Venezuela y Nicaragua, todos miembros del ALBA-TCP” (Silva Ardanuy 2015: 55, 132, 152- 153).

En el contexto de nuestra discusión, el acercamiento de China y Rusia con algunos de los países miembros del ALBA-TCP, es visto por Estados Unidos como un desarrollo en su campo de injerencia. Rusia y China están interesados en fortalecer sus relaciones con las potencias emergentes latinoamericanas, en el ámbito de una nueva arquitectura financiera alternativa, que pueda posicionarse frente al FMI y al Banco Mundial. El futuro del ALBA-TCP y de su contribución a la CSS dependerá de como podamos abordar las alternativas de desarrollo de cada una de las soberanías, en el complejo contexto geopolítico que nos ha tocado vivir.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aponte, M. 2014 *El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP* (Buenos Aires: CLACSO).
- 2018a “La Geopolítica de la Integración Regional en ALC: Debates estratégicos en torno a EEUU y China” en *América Latina en Movimiento* (ALAI) N° 534, julio.

---

redescubre el sur: un análisis crítico del patrón de relaciones entre China-sur global en la nueva configuración política y económica internacional, disponible en <http://www.redalc-china.org/v21/images/docs/RedALCChina-2017-politica.pdf>

9 <http://www.elesqui.com/politica/2018/4/20/china-propone-financiar-el-ferrocarril-con-salida-al-pacifico-por-catamarca-283424.html>

- 2018b “El ALBA-TCP. Entre los Regionalismos y la Geopolítica” en *Voces en el Fénix* (Buenos Aires) Año 8, N°. 69.
- Bizley, D. 2018 “Foreign Oil and Gas Firms Look to Play Crucial Role in Venezuela” en *Energy Global* octubre (Bucarest).
- Consejo Monetario Regional del SUCRE 2015 “Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos Informe de Gestión 2015” (Caracas: Consejo Monetario Regional del SUCRE).
- Domínguez, R. 2018 “China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur” en *Revista Carta Inter* (Belo Horizonte) V. 13, N° 1.
- 2018 “Avances sobre el monitoreo y la evaluación en la Cooperación Sur-Sur como nuevo régimen internacional” en *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) Vol. 2, N° 2.
- Ecosoc 2008 “Background Study for the Development Cooperation Forum” en <[http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south\\_cooperation.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf)>.
- El Economista 2018 “EU anuncia nuevas sanciones contra Cuba, Nicaragua y Venezuela” en *El economista* <<https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/EU-anuncia-nuevas-sanciones-contra-Cuba-Nicaragua-y-Venezuela-20181101-0064.html>>.
- El Nacional 2017 “EE UU estableció sanciones financieras al régimen de Venezuela” en <(http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/establecio-sanciones-financieras-regimen-venezuela\_200507)>
- Juncal, S. 2018 “El Bloque BRICS: ¿Instrumento para el desarrollo de los Países Emergentes?” en *Revista de Economía Crítica* (Barcelona) N° 25, primer semestre.
- Lubbock, R. 2017 “Spaces of Agrarian Struggle: ALBA, La Via Campesina and the Politics of ‘Food Sovereignty’” Tesis doctoral (Birbeck University of London).
- Muhr, T. 2018 “En búsqueda de la relevancia del G-77 y China para América Latina y el Caribe: diez tesis sobre la cooperación Sur-Sur en el siglo XXI” en *Línea Sur* (Ecuador).
- Pereira, R. 2017 “ALBA-TCP: 13 Años como Referencia Inusual y Extraordinaria” en <<http://www.portalalba.org/index.php/articulos/integracion-regional/alba/15330-alba-tcp-13-anos-como-referencia-inusual-y-extraordinaria>>.
- Reality of Aid 2010 *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System* (Ciudad Quezón: IBON).

- Ruiz, J. 2015 “La cooperación Sur-Sur como elemento de acción exterior: la experiencia cubana” en *Revista Española de Ciencia Política* (Madrid) N° 39, noviembre.
- Santander, G. 2016 *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil* (España: Editorial La Catarata).
- Telesur 2018 “¿Qué acuerdos han destacado en la relación Venezuela-China?” en <<https://www.telesurtv.net/news/acuerdos-destacados-venezuela-china-20180914-0005.html>>.
- Telesur 2015 “Cuba y Venezuela, 15 años de cooperación” en <<https://www.telesurtv.net/news/Cuba-y-Venezuela-15-anos-de-fructifera-cooperacion-20141030-0008.html>>.
- Vadell, J. 2018 “El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur” en *Revista Carta Inter* (Belo Horizonte), V. 13, N° 1.
- Wayne, A. 2017 “Trump Administration Restricts Cuba Travel and Business Dealings” en <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-08/trump-administration-restricts-cuba-travel-and-business-dealings>>

# **LA ALIANZA DEL PACÍFICO: PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN CONSTRUCCIÓN**

Juan Pablo Prado Lallande\* y Yuliana Rodríguez  
Portilla\*\*

## **INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

En el abanico del complejo y en varios casos desordenado espectro de procesos de integración en Latinoamérica, la Alianza del Pacífico (AP), constituida en 2011 por Chile, Colombia, México y Perú, ha conseguido captar los reflectores en la región y en otras regiones del mundo. La AP se alimenta de distintas estrategias que pretenden configurar un espacio de integración profunda entre sus agremiados, que, sobre sus regulaciones jurídicas, arquitectura institucional, acciones, y en particular proyectos de cooperación entre sus miembros

\* Doctor en Relaciones Internacionales y Magister en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesor – Investigador de la Universidad Autónoma de Puebla, México (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

\*\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la BUAP. Becaria del Programa Jóvenes de Excelencia Banamex para realizar estudios de Maestría en el extranjero.

---

1 Los autores agradecen a Roberto Mohar Rivera, Director de Cooperación Sur-Sur y Alianza del Pacífico de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la información y valiosos comentarios proveídos en el transcurso de la redacción de este capítulo. El contenido del manuscrito es responsabilidad exclusiva de los autores.

da cuenta este capítulo. Lo anterior bajo la premisa de que, si bien el comercio constituye el punto nodal de la AP, este consorcio de países recurre también a estrategias del orden migratorio, del turismo, trabajo y Cooperación Sur-Sur (CSS) mediante las cuales sus cuatro creadores incentivan un renovado relacionamiento que les genere réditos propios y les permita erigirse como referentes latinoamericanos y en otras comarcas del planeta.

A la luz de lo señalado, este capítulo se compone de los siguientes apartados. El primer epígrafe hace mención al modelo y política del desarrollo que promueve la AP, mediante el libre mercado y la integración abierta mediante una particular estructura institucional. El segundo subtema conforma un balance de la Alianza a siete años de su creación en sus principales facetas. La tercera sección explica la CSS que se instrumenta con el sello AP. Las consideraciones finales contienen una ponderación general sobre la AP, sus logros y elementos de oportunidad más relevantes, en términos de construcción de un espacio de integración profunda, una meta compleja de conseguir, debido a las condiciones planteadas en esta investigación.

### **ALIANZA DEL PACÍFICO: LA APUESTA POR LA INTEGRACIÓN ABIERTA MEDIANTE UN ANDAMIAJE INSTITUCIONAL LIGERO**

El 28 de abril de 2011 Chile, Colombia, México y Perú, países latinoamericanos alineados a las políticas económicas liberales a favor del libre mercado, firmaron la Declaración Presidencial de Lima que dio vida a la AP. En ese documento se conviene "...avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas". Para conseguir tales fines la Declaración indica que la AP pretende crear un "área de integración profunda, mediante un proceso de articulación política, económica y de cooperación e integración en América Latina" (Alianza del Pacífico, 2011: 1).

El 6 de junio de 2012, en Paranal, Chile, los agremiados signaron el Acuerdo Marco de la AP que entró en vigor el 20 de julio de 2015. Ese documento instruye avanzar en diversos rubros de integración como el comercio, la solución de controversias, medidas sanitarias y fitosanitarias, intercambio académico y cultural, migración, entre otros (Alianza del Pacífico, 2012a). El 10 de febrero de 2014 los presidentes de los Estados Miembros firmaron el Protocolo Adicional del Acuerdo Marco. Su contenido estipula la liberalización comercial del 92% del universo arancelario y el 8% restante a plazos graduales en un periodo de alrededor de 16 años. Es decir, fiel a los ejercicios de regionalismo abierto, y con base en los Tratados de Libre Comercio

previamente signados de forma bilateral por parte de sus participantes, los miembros de la AP homologaron y profundizaron tales acuerdos mediante una sola normativa.

Esto muestra que el “espíritu” o “ADN” de la AP constituye el libre comercio entre sí y con Estados Unidos, la Unión Europea y otros países, como la vía más promisoría a favor de la integración y a la postre desarrollo, junto con mayor peso internacional de sus miembros. Sin menoscabo de lo anterior, y como se verá más adelante, este mecanismo de integración abarca también facilidades migratorias, laborales y algunos esquemas propios de CSS, con miras a incentivar por más vías la interacción entre los participantes.

Conforme a los cánones propios del nuevo regionalismo en el que se inserta la AP, el andamiaje institucional de la Alianza es de carácter liviano o ligero, tendiente a facilitar de manera pragmática la interacción entre sus miembros en ámbitos comerciales, migratorios, de CSS, entre otros. Direccionada por las cumbres presidenciales (vía presidencia pro Tempore de un año), el Consejo de Ministros de Exteriores y Comercio/Economía conforma la principal autoridad del proceso de integración. El Grupo de Alto Nivel (GAN), al cual pertenecen los viceministros de dichas carteras, es responsable de promover las actividades de la AP. La Alianza no prevé ningún tipo de instancia permanente (Secretaría Ejecutiva), ni mucho menos del orden supranacional que dirija sus decisiones y acciones. La implicación más relevante de este tipo de “regionalismo disperso” y de alto contenido presidencialista, que se materializa en una estructura institucional flexible, es el eventual debilitamiento de la cohesión interna de integración, afectando por ende la profundización de la misma (Sanahuja, 2012:145-146).

En una frase: se apuesta a generar ambiciosos resultados, en términos de integración profunda, mediante una escueta plataforma institucional que establece procesos de toma de decisiones por unanimidad (mediante el poder de veto de sus integrantes) en asuntos de accesible convergencia. Ello en contrasentido respecto a incentivar esquemas de integración profunda o de corte post hegemónico más ambiciosos, para lo cual se requieren estructuras institucionales y legales más estrictas, que incrementen obligaciones legales y compromisos políticos de mayor calado por parte de las autoridades competentes (Prado, 2017: 264).

En definitiva, la AP es un ejemplo de la instrumentación de los preceptos de la teoría de la modernización, la cual sustenta que las transacciones comerciales y el crecimiento económico, son la vía promisoría para acceder a mejores ingresos y en su momento estabilidad, democracia, respeto a derechos humanos y desarrollo. Ello



implica que los arquitectos de la Alianza dejan en un segundo plano a los principios del institucionalismo, que sustentan que el desarrollo y otros propósitos se generan mediante instituciones adecuadas, proclives a esquemas colaborativos eficaces y resilientes a embates internos y externos (con base en Krasner, 2010: 718)<sup>2</sup>.

### **BALANCE GENERAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO**

Si bien puede parecer apresurado evaluar los efectos del Protocolo Adicional de la AP, dado a que su principal ámbito de acción es el comercio entre sus integrantes, resulta fundamental conocer el comportamiento de los indicadores a este respecto. El análisis estadístico sobre la evolución del comercio intra AP arroja que del 2010 al 2017 este mecanismo no consigue influir de manera sustantiva en el incremento de las transacciones comerciales entre los cuatro Estados AP. En ese mismo sentido, y en línea con lo anterior, el hecho de que el porcentaje promedio del comercio intra AP respecto al total del comercio exterior del 2010 a 2017 sea del 3.49% muestra el reducido impacto del Protocolo Adicional de la AP al momento actual.

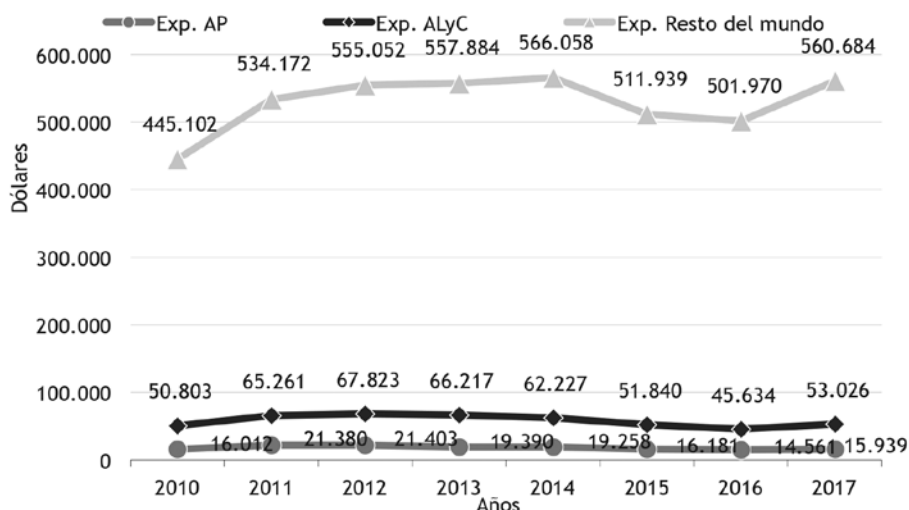
Los datos confirman que, como se ha señalado previamente (Abusada-Salah, *et. al*, 2015: 20), el sector externo mercantil que se celebra entre los miembros de esta incipiente asociación de países es tangencial y, lo más importante, lo sigue siendo a pesar de la existencia de la AP. En cuanto a este segundo aspecto, los datos son reveladores: si como se indicó en 2010 el comercio total de la AP fue de 33.029 mil millones de dólares, en 2017 el monto fue de 33.166 mil millones de dólares (un incremento de tan solo 137 millones de dólares); cuantía que, si bien aumentó en dicho periodo de tiempo, genera una variación positiva del 0.41%, que no es significativa.

En cuanto a las exportaciones de la AP en su conjunto, la siguiente gráfica es reveladora: tomando como referente el año 2017, de los 560.684 mil millones de dólares que los miembros de la Alianza exportaron a todo el mundo, 53.026 millones de dólares tuvieron como destino América Latina y El Caribe, mientras que 15.939 se destinaron a los países miembros; una cuantía residual respecto al total.

---

2 Este teórico explica que, para la teoría de la modernización, el cambio tecnológico y el capital, mas no el ejercicio gubernamental (y por ende instituciones gubernamentales y en especial las supranacionales), configura la clave del desarrollo (Krasner, *Op. Cit.*: 703), por lo que “Los temas de gobernanza ocupan un lugar incómodo al lado de cualquier análisis que se base en la lógica fundamental de la teoría de la modernización” (*Ibidem*. 718).

**Gráfico 1**  
Exportaciones de los miembros de la Alianza del Pacífico, 2010-2017



Fuente: Elaboración propia, con base en Banco de México, 2016. Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, 2016. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2016. Banco Central de Chile, 2016. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú, 2016. United Nations, 2018. United Nations B, 2018.

En síntesis, al momento actual el Protocolo Adicional de la AP, el andamiaje institucional de este esquema a cuatro bandas, u otros ejercicios afines (encuentros, macrorruedas empresariales, ferias, etc.), no consiguen incrementar el comercio entre Chile, Colombia, México y Perú conforme a lo planeado.

Si bien es cierto que la AP gira de manera prioritaria en torno al comercio, no se circunscribe en exclusiva a éste, es menester hacer mención del ámbito diplomático, de la migración y al turismo al amparo de este esquema. Como un ejercicio novedoso, los países AP comparten algunas sedes de embajadas para reducir costos y aumentar su presencia en el exterior. En noviembre de 2012 México suprimió el visado para visitantes colombianos y peruanos, lo cual permitió que el ingreso de tales nacionales al país azteca aumentara a más del doble del 2012 al 2016. Esta medida facilita que los turistas, personas de negocios y flujos migratorios de otros tipos intra AP se incrementaran en 41.5% (SRE, 2017). Esto representa un logro de la Alianza en el ámbito del libre movimiento de personas, requisito fundamental para incentivar esquemas de integración profunda.

**Cuadro 1**  
Turismo Intra Alianza del Pacífico (2012 y 2016)

Número de personas			
<i>País /Año</i>	<i>2012</i>	<i>2016</i>	<i>Incremento %</i>
Colombia	216,361	240,711	11.25
Chile	456,106	567,465	24.42
México	342,765	699,612	104.11
Perú	992,133	1,333,077	34.36
<i>Total</i>	<i>2,009,377</i>	<i>2,842,881</i>	<i>41.48</i>

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, Seis años de exitosa integración, 2017.

En 2014 se puso en marcha el Programa Vacaciones y Trabajo de la AP, que permite a jóvenes de entre 18 y 30 años la posibilidad de viajar con fines recreativos y culturales a alguno de los otros tres países y, al tiempo, contar con permiso de trabajo para sufragar su estadía<sup>3</sup>. Empero, aunque en 2015 se estipuló que las cuatro naciones otorgarían hasta 1,200 visas de este tipo (300 por nacionalidad) cada año, en realidad solo se han expedido 60 documentos migratorios de esta naturaleza del 2015 al 2017 (Ídem. SRE), muy por debajo de las expectativas oficiales.

**Cuadro 2**

Expedición de visas en el marco del Programa de Vacaciones y Trabajo de la Alianza del Pacífico, 2015-2017

Por \ A	Chile	Colombia	Mexico	Perú	Total por país	
Chile	0	16	3	1	20	
Colombia	4	0	16	1	21	
México	0	14	0	1	15	
Perú	0	2	2	0	4	
<i>Total por nacionalidad</i>	<i>4</i>	<i>32</i>	<i>21</i>	<i>3</i>	<i>60</i>	<b>Gran total</b>

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, Seis años de exitosa integración, 2017.

Lo interesante es que en el plano político la AP consigue erigirse como un referente simbólico, polo de atracción o referente del

3 Esta experiencia de colaboración no debe equipararse a una actividad propia de CSS, debido a que se refiere a actividades del orden productivo y de vacaciones, por ende, gestionadas a través de oficinas consulares de los países miembros y no por sus respectivas Agencias de cooperación.

orden liberal en Latinoamérica al ampliar su simpatía, incluso con previos detractores que, a su vez, reorientan su orientación política nacional hacia la derecha, dejando en el pasado su apuesta por el regionalismo post hegemónico. El hecho de que en años recientes Estados que hasta hace poco orbitaban en la esfera de la izquierda solicitasen estatus como observador de la Alianza (Argentina en 2016 y Ecuador en 2013, país que incluso en 2018 expresó interés por ser Estado asociado), muestran que el eje Santiago-Bogotá-Ciudad de México-Lima -al menos hasta este momento-<sup>4</sup> aglutina a aquellos países cuyos gobiernos enarbolan economías liberales. En este mismo sentido, el hecho de que la AP cuenta con 52 países observadores y entre éstos a Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Singapur y de forma reciente Corea del Sur como Estados que iniciarán negociaciones para ser Estados Asociados, sustenta el argumento en cuanto a que la visibilidad externa positiva de este mecanismo obedece en buena medida a lo que ésta representa o puede conseguir en términos de bloque liberal, más no a sus resultados, en términos de integración.

### **LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO**

La CSS de la AP se instrumenta bajo el fomento y la coordinación del Grupo Técnico de Cooperación (GTC), creado el 4 de diciembre del 2011 a través del Memorando de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico (Alianza del Pacífico, 2018a). La creación del GTC -ocho meses después de la creación del bloque- en un primer momento generó expectativas sobre la importancia de la CSS en la Alianza.

El GTC se compone de los llamados puntos focales de cada país, es decir, las Agencias de Cooperación Internacional de sus cuatro miembros<sup>5</sup>. Desde su creación el GTC promueve seis ejercicios de CSS de diversa naturaleza (no comparables entre sí, en función de objetivos, mecanismos de instrumentación, costos, beneficiarios y resultados)

---

4 Habrá que analizar el comportamiento de México en la AP, el cual bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (diciembre de 2018-2024), cuya política exterior es de corte aislacionista y por ende poco propensa a incentivar esquemas de integración del orden liberal, en donde el libre mercado configura su principal estrategia de acción.

5 Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCID), Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

que al momento actual se configuran por dos programas<sup>6</sup> de cooperación (vigentes), tres proyectos<sup>7</sup> y una acción<sup>8</sup>. Tales experiencias responden a cuatro modalidades de cooperación internacional para el desarrollo: educativa (1), técnica (3), científica (1) y deportiva (1), sobre las cuales los siguientes párrafos hacen mención (ver cuadro 3).

## **COOPERACIÓN EDUCATIVA**

### **PROGRAMA PLATAFORMA DE MOVILIDAD ESTUDIANTIL Y ACADÉMICA (VIGENTE)**

La Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza (Plataforma de Movilidad -PM-) constituye el componente de CSS más relevante de la AP, en razón a su presupuesto, número de beneficiarios e impacto. El propósito de este esquema es contribuir a la formación profesional de capital humano de los países afiliados, a través del intercambio académico de estudiantes de pregrado y postgrado, así como de docentes universitarios e investigadores en instituciones de educación superior. Desde 2013 cada país ofrece anualmente a los otros tres 100 becas (75 para pregrado y 25 para doctorado e intercambio de docentes e investigadores). Mediante este esquema se le otorga a cada beneficiario el boleto de avión, un estipendio mensual, el costo de la matrícula universitaria, visa de estudiante y seguro médico durante la estancia.

Del 2013 a 2018 la PM beneficia a 1.790 estudiantes universitarios de pregrado y a 450 profesores, investigadores y estudiantes de doctorado, vinculando a 342 universidades en diez áreas de estudio<sup>9</sup>. De acuerdo con la AP, entre los principales logros de este Programa destacan la creación de redes de conocimiento, cooperación interuniversitaria, posicionamiento regional, el diálogo cultural,

---

6 “Conjunto integral de acciones y proyectos diseñados para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinado. Las acciones y proyectos comprendidos en el seno de un programa, dada la naturaleza integral de éste, podrán abarcar distintos sectores, temas y áreas geográficas” (Secretaría de Gobernación, 2014: 40).

7 “Conjunto de actividades interrelacionada para ser llevadas a cabo bajo una gerencia unificada, a fin de lograr un objetivo específico de relevancia, en un plazo previamente establecido y mediante la utilización de recursos predeterminados” (AMEXCID, 2011: 18).

8 Una acción “[...] consta como máximo tres actividades y tiene una duración de máximo seis meses (*Ibidem* AMEXCID: 3).

9 Administración Pública, Ciencias Políticas, Comercio Internacional, Economía, Finanzas, Ingenierías, Innovación, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente y Cambio Climático, Negocios y Relaciones Internacionales y Turismo.

la internacionalización de la educación superior y la articulación con áreas estratégicas de la Alianza (Alianza del Pacífico, 2018b).

**Cuadro 3**  
Becas otorgadas en la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico, 2013-2018

Año	Número de convocatoria	Beneficiados	Total
2013	I convocatoria	85	254
	II convocatoria	169	
2014	III convocatoria	185	399
	IV convocatoria	214	
2015	V convocatoria	202	386
	VI convocatoria	184	
2016	VII convocatoria	229	401
	VIII convocatoria	172	
2017	IX convocatoria	400	400
2018	X convocatoria	400	400
Total		2240	

Fuente: Elaboración propia con datos de Informe de Gestión de la Alianza del Pacífico 2013-2017.

A pesar de que ciertamente 400 becas resultan pocas frente a la población de los cuatro países, es menester mencionar que la PM configura un ejercicio institucionalizado de CSS en la región y un logro de la AP que se consolida como el “ejercicio insignia” de colaboración entre los cuatro socios.

## COOPERACIÓN TÉCNICA

### PROGRAMA DE VOLUNTARIADO JUVENIL (VIGENTE)

Se trata de un Programa dirigido a los jóvenes de los países miembros que pretende “impactar, no solo en su formación ciudadana, reforzando sus conocimientos y habilidades laborales y sociales, sino también en sus comunidades y poblaciones locales” (Alianza del Pacífico, 2018c).

Este ejercicio consiste en el otorgamiento de 48 apoyos (12 por país) con el propósito de que los jóvenes seleccionados desarrollen actividades de voluntariado en un país miembro de la AP diferente al de origen, con una duración de tres a cuatro semanas. La AP apoya a los participantes con el pasaje aéreo, hospedaje, seguro médico y alimentación en el país de su elección.

En el 2015 se publicó la primera convocatoria, en la que se recibieron 1.084 postulaciones y fueron beneficiados 48<sup>10</sup> aspirantes (Ídem. Alianza del Pacífico, 2018c). El proyecto ha beneficiado a 192 personas en cuatro convocatorias anuales. Con base en estas experiencias en 2018 obtuvo el rango de programa de cooperación AP.

### **PROYECTO “FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO SUSTENTABLES” (CONCLUIDO)**

El objetivo de este proyecto fue la sustentabilidad en la producción y consumo mediante tres áreas de trabajo: a) medio ambiente, b) desarrollo empresarial y c) producción limpia y consumo sustentable. Este proyecto se originó en 2012 con el Taller de Crecimiento Verde, ejercicio que se consolidó en 2014 (*Ibidem* Alianza del Pacífico, 2018a). El proyecto, que concluyó en 2018, es de carácter triangular, al contar con la participación de Alemania<sup>11</sup> en la implementación y concepción de programas nacionales de producción y consumo sustentable para Colombia y Perú (beneficiarios) de la mano de México y Chile (proveedores) (GIZ, 2018). Un producto de este proyecto es la obra *Alianza del Pacífico: Situación General de la Producción y el Consumo Sostenibles en Chile, Colombia, México y Perú*, cinco informes de consultorías sobre la situación actual de Compras Públicas, dos reportes con propuestas de productos y metodologías de implementación para los países de la AP, un manual de compras sostenibles, un registro de criterios sostenibles para productos y servicios y cuatro talleres de intercambio de experiencias (AMEXCID, 2017).

### **ACTIVIDAD “SINERGIA ENTRE LOS PAÍSES DE LA ALIANZA PACÍFICO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS” (CONCLUIDO)**

El origen de esta actividad descansa en la Declaración de Cádiz del 2012, una vez que se aprobó la realización de un programa para mejorar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (Alianza del Pacífico, 2012b). En ese sentido, este ejercicio tuvo la meta de fortalecer:

La institucionalidad y la gestión para mejorar la competitividad y la innovación entre los países de la AP, mediante un intercambio de conocimientos y experiencias en cuatro talleres en las áreas de: competitividad empresarial, desarrollo empresarial, monitoreo y evaluación de impacto de

---

10 Mediante convocatorias abiertas, cada país eligió los mejores 12 perfiles para participar en este programa.

11 Alemania es Estado Observador de la AP desde el 2014.

programas y proyectos MIPYMES, así como mecanismos de financiamiento (Alianza del Pacífico, 2013a).

Su ejercicio se conformó por un seminario en Lima (2012) y tres talleres durante 2013 en Colombia, Chile y México. En ese mismo año, durante una reunión en México del GAN, se decidió concluir esta actividad y crear el Grupo Técnico de PyMES de la AP.

## **COOPERACIÓN CIENTÍFICA**

### **PROYECTO “MONITOREO DE LA BIODIVERSIDAD” (VIGENTE)**

En 2013 la AP configuró la Red de Investigación de Científicos de Cambio Climático (RICCC)<sup>12</sup>, con la meta de generar “avances en la investigación, así como determinar y monitorear oportunidades de colaboración futura, explorar la aplicación de conocimiento científico y desarrollar capacidades en la gestión del cambio climático” (Ministerio del Ambiente de Perú, 2014). Mediante este proyecto se monitorea la biodiversidad de los países miembro con la meta de facilitar procesos de adaptación y mitigación para el cambio climático. En el marco de este ejercicio en 2015 se realizaron diversos talleres presenciales y virtuales en los que se discutieron las capacidades institucionales de cada país y cómo éstas pueden ser complementarias entre sí (Cancillería de Colombia, 2017). Asimismo se editó el libro *Oportunidades de Colaboración en Investigación sobre Cambio Climático en los países de la Alianza del Pacífico* que recopila un análisis de las oportunidades y los retos en materia de cooperación ambiental dentro del mecanismo (SELA, 2014).

## **COOPERACIÓN DEPORTIVA**

### **PROYECTO “DIPLOMACIA DEPORTIVA” (CONCLUIDO)**

Bajo este esquema colaborativo la AP recurrió al deporte como instrumento de inclusión social e integración regional. El proyecto pretendió “utilizar al deporte como un medio para la integración social y la promoción del diálogo intercultural, la convivencia pacífica y la inclusión social de niños, niñas y adolescentes” (*Ibidem.* Alianza del Pacífico, 2018a). La iniciativa se originó en la Declaración de Cartagena de febrero del 2014, donde se manifestó la intención de crear un programa que permita la promoción deportiva y el intercambio de mejores políticas públicas en la materia, enfatizando la participación de niños y

---

12 Es importante destacar que esta Red -al igual que la Gran Exposición Cultural- inicialmente aparecía como proyecto de cooperación en la página oficial de la AP, sin embargo, ya no es así.



jóvenes en actividades y contiendas deportivas, con miras a contribuir a su pleno desarrollo. (Alianza del Pacífico, 2014: 5-6).

Fue así como se realizaron cuatro encuentros deportivos, uno en cada país en las disciplinas de voleibol de playa en Puerto Vallarta, México (2014); baloncesto de media cancha en Cali, Colombia (2014); atletismo en Caldera, Chile (2015); y FutSala y juegos tradicionales de los pueblos originarios en Iquitos, Perú (2016). Se movilizaron 112 deportistas y 45 entrenadores y funcionarios del deporte.

Hasta febrero de 2019 el GTC tiene en cartera dos propuestas de proyectos adicionales que se espera se instrumenten a partir del año 2019.

**Cuadro 4**  
Ejercicios de Cooperación Sur-Sur de la Alianza del Pacífico

Número	Iniciativa	Modalidad de cooperación	Tipo de ejercicio	Estado
1	Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico	Educativa	Programa	Vigente
2	Voluntariado Juvenil	Técnica	Programa	Vigente
3	Fomento de la Producción y Consumo Sustentables	Técnica	Proyecto	Concluido
4	Sinergia entre los países de la Alianza Pacífico para el mejoramiento de la competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	Técnica	Acción	Concluida
5	Monitoreo de la Biodiversidad	Científica	Proyecto	Vigente
6	Diplomacia Deportiva	Deportiva	Proyecto	Concluido

Fuente: Elaboración propia con datos de la Alianza del Pacífico.

El reducido número de experiencias de CSS con las que la AP cuenta hasta ahora se explica por tres razones fundamentales. En primer lugar, que el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la AP del 2013 no ha entrado en vigor debido a complicaciones jurídicas en la Corte Constitucional de Colombia. Este instrumento fue concebido como el mecanismo jurídico que “facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación de la AP” (Alianza del Pacífico, 2013b). Una vez que el Acuerdo sea ratificado por Colombia entrará en vigor y ameritará que los cuatro países asignen de nueva cuenta los 250 mil dólares que cada uno debe aportar a fin de sumar un millón de dólares. En segundo lugar, resulta complejo que en el seno del GTC se coincida por consenso

en qué temas colaborar y, en consecuencia, poner en marcha ejercicios cooperativos con las instituciones instrumentadoras. En tercer lugar, las iniciativas del GTC deben contar con la anuencia política de las llamadas Coordinaciones Nacionales de la AP<sup>13</sup> de los cuatro países para que, condición necesaria para que se pongan en marcha las iniciativas en cuestión.

Por consiguiente, y con base en lo hasta aquí expuesto, con excepción de la PM, la CSS que se instrumenta en el seno de la AP, en virtud de sus discretas actividades e impacto, configuran incipientes experiencias tendientes a incentivar procesos de mayor trascendencia como lo es la integración profunda (Prado y Rodríguez, 2013: 254) que postula la AP.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

La AP es el ejercicio integrador más reciente de Latinoamérica, que promueve al libre mercado y al comercio como las vías más promisorias de crecimiento interno y relacionamiento externo. Fiel a los preceptos de la teoría de la modernización y del regionalismo abierto, que se limita a incentivar interacciones económicas por encima de generar procesos de convergencia política de mayor tenor<sup>14</sup>, la AP sustenta su actuar mediante acuerdos jurídicos y plataformas institucionales ligeros o pragmáticos, con el fin de generar entregables en temas de anuencia general, evitando fricciones políticas que afecten la débil cohesión entre sus integrantes. Lo dicho ocasiona que la AP dependa en buena medida de la voluntad política de sus partes, y, por ende, del tipo de respaldo que los presidentes en turno le confieran. Con la llegada al poder en México de Andrés Manuel López Obrador, quien no es promotor de la economía liberal ni propenso a instrumentar una política exterior activa, la AP enfrenta un desafiante reto.

Independientemente de lo anterior, tras siete años de existencia, la AP, como mecanismo integrador que acredita al libre comercio como vía de desarrollo, constituye un interesante ejercicio a mediano y largo plazo que genera distintos resultados, en virtud de sus respectivas aristas de actuación. En el plano comercial, el más relevante y representativo, la AP no consigue activar mayores flujos de comercio

---

13 Correspondientes a las áreas políticas de cada país (alojadas en las Cancillerías de los cuatro integrantes), mismas que también constituyen el Grupo Técnico de Relacionamiento Externo de la AP.

14 De ahí que la AP coincide con el señalamiento de Kraner, en cuanto que, algo más de 70% de los ejercicios de cooperación internacional se instrumentan con base en los preceptos de la teoría de la modernización, y cerca del 20% conforme a los postulados institucionalistas (Krasner, *Op. Cit.*: 718).

entre sus promotores, considerando que del 2010<sup>15</sup> al 2017 el intercambio comercial aumentó tan solo 0.41%. Por otro lado, en materia migratoria, tras la supresión de visas, la Alianza arroja números positivos, que posiblemente están consiguiendo generar procesos de integración profunda, dada la facilitación de conexiones de diversa naturaleza entre los ciudadanos de las cuatro naciones. En este sentido, el incremento de más de 40% entre 2012 a 2016 de los viajes entre chilenos, colombianos, mexicanos y peruanos da cuenta que, desde esta perspectiva, la AP está logrando activar crecientes procesos de interacción que pueden conducir hacia esquemas de cada vez mayor trascendencia y, a la postre, integración. En este sentido, a fin de complementar, reforzar o legitimar el objetivo central de la Alianza (el comercio) ésta recurre también a otras vías para generar los resultados esperados, en donde la CSS constituye un ejercicio de particular interés para esta investigación. A este respecto, con excepción de la PM, la AP cuenta con un reducido número de experiencias de CSS de limitado impacto; ámbito que experimenta un proceso de maduración, con miras a que de manera gradual permita activar mayores procesos de interacción y, a la postre, fomentar integración entre los gobiernos y ciudadanos de los países AP.

En definitiva, en el marco de la Alianza se apuesta por generar ambiciosos resultados en términos de integración profunda, mediante una plataforma institucional con capacidades limitadas para incentivar comercio y ejercicios de CSS de mayor trascendencia. Independientemente de ello, la AP sí consigue erigirse como un referente regional en términos de eje integrador de corte económico liberal, lo cual explica su amplio número de observadores y de miembros asociados. Esto permite aseverar que la visibilidad externa positiva de este mecanismo obedece más bien en buena medida a la percepción en cuanto a lo que ésta representa a nivel internacional en términos de configurar un bloque liberal consolidado o a su potencial para cumplir con sus propósitos, más no en realidad en sus discretos resultados actuales en términos de integración. En síntesis, con base en lo que así se señala, se sustenta que la AP configura un ejercicio integrador en construcción que deberá contar con mayor respaldo político de sus creadores, una arquitectura institucional más pertinente y recursos adecuados para estar en capacidad de cumplir con sus propósitos.

---

15 Es más, si se toma el 2011 como año de referencia, el comercio intra AP presenta un decremento del 24.34%.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abusada-Salah, R. *et al.* 2015 “Dimensiones y efectos económicos de la Alianza del Pacífico” (Munich: Konrad Adenauer Stiftung).
- Alianza del Pacífico 2011 *Declaración de Lima* (Lima).
- Alianza del Pacífico 2012a *Declaración de Paraná* (Paraná).
- Alianza del Pacífico 2012b *Declaración de Cádiz* (Cádiz).
- Alianza del Pacífico 2013a *Cooperación en la Alianza del Pacífico* (GTC).
- Alianza del Pacífico 2013b *Acuerdo Para El Establecimiento Del Fondo De Cooperación* (Cali).
- Alianza del Pacífico 2014 *Declaración de Cartagena de Indias* (Cartagena).
- Alianza del Pacífico 2018a *Grupo Técnico de Cooperación* (Bogotá).
- Alianza del Pacífico 2018b *Informe de Gestión de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la AP* (Bogotá).
- Alianza del Pacífico 2018c *Voluntariado de la Alianza del Pacífico* (Bogotá).
- AMEXCID 2011 *Glosario de la Cooperación Internacional Mexicana* (México: AMEXCID).
- AMEXCID 2017 *Alianza del Pacífico, Producción y Consumo Sustentable* (México: AMEXCID).
- Banco Central de Chile 2016 *Balanza comercial por países, anual* (Santiago).
- Banco de México 2016 *Exportación total por países (incluye maquila)* (México).
- Cancillería de Colombia 2017 *Asistencia oficial al desarrollo* (Cancillería de Colombia).
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe 2016 *Interactive Graphic System of International Economics Trends* (Santiago).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia 2016 *Colombia, principales destinos de las exportaciones. 2008-2016 (noviembre)* (Bogotá).
- GIZ 2018 *Cooperación Triangular México – Alianza del Pacífico – Alemania: Integración regional para el fomento de la producción y el consumo sustentable* (Bogotá).
- Krasner, S. D. 2010 “Desarrollo Estatal, construcción del Estado y ayuda externa” en *Foro Internacional*, No. 201-2012 (México).
- Ministerio del Ambiente de Perú 2014 *Oportunidades de Colaboración en Investigación sobre Cambio Climático en los países de la Alianza del Pacífico* (Sistema Nacional de Información Ambiental: Lima).

- Prado, J. P. 2017 “Integración, cooperación y desarrollo económico en el marco de la Alianza del Pacífico”, en Oropeza, A. y Mutis, P. *La Alianza del Pacífico. Relevancia insdustrial y perspectivas en el nuevo orden global* (México: UNAM- FLACSO)
- Prado, J. P. y Rodríguez, M. 2013 “Cooperación Sur-Sur como promotora de integración latinoamericana”, en Rodríguez Manuel, *Tendencias hacia la regionalización mundial en el siglo XXI* (México: BUAP-UPAEP).
- Sanahuja, J. A. 2012 “Cambio de ciclo en e regionalismo y la integración regional en América Latina”, en Bonilla, A. y Ortíz, M. (comps.) *De Madrid a Santiago: retos y oportunidades. Nalances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (San José:FLACSO/ SEGIB/ AECID).
- Secretaría de Gobernación 2014 “Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2014-2018” *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril (México).
- SELA 2014 *Cooperación científica en materia de cambio climático en la Alianza del Pacífico* (Caracas).
- SRE 2017 *Alianza del Pacífico. Seis años de exitosa integración* (SRE: México).
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú 2016 “Cuadro N°27: Ranking 150 países destino 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015” (Lima).
- UN 2018 *UN COMTRADE Database* (Ginebra).
- UN 2018 *Trade Map* (Ginebra).

# LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: UNA MIRADA DESDE EL MERCOSUR

Damián Paikin\*

## INTRODUCCIÓN

Las formas de inserción internacional de los países latinoamericanos se han expresado a lo largo de la historia a partir de la respuesta que han dado los distintos gobiernos a dos ideas claves. La primera se relaciona con la capacidad política de pensarse en forma autónoma con respecto al lugar que las grandes potencias le asignan a la región en el gran tablero del orden mundial. La segunda, con la forma de organización de los actores económicos y el rol del Estado de cara al modelo de desarrollo aplicado.

De cómo se resuelva este binomio de autonomía y desarrollo surgirá la forma de inserción internacional de cada uno de los países, en una escala que va, desde la total dependencia política y aquiescencia<sup>1</sup>

\* Investigador del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) FSOC, Universidad de Buenos Aires.

---

1 La aquiescencia es el nombre dado por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian a una de las lógicas clásicas de la política exterior latinoamericana. En contraposición con la lógica de la autonomía, la lógica de la aquiescencia acepta el rol subalterno que le toca jugar a los países periféricos en el escenario internacional y espera, de la demostración de su lealtad a los grandes poderes, obtener beneficios tanto simbólicos como materiales por el mero hecho de aceptar ese lugar.

del lugar asignado por las grandes potencias como productores de materias primas, hasta la confrontación política y la búsqueda de un modelo propio de desarrollo industrial y de servicios.

En esta búsqueda, la integración latinoamericana ha surgido como un espacio central para la construcción de estas ideas desde el inicio mismo de su vida como repúblicas. Desde el manifiesto unitario de Bolívar plasmado en el Congreso Anfictiónico de Panamá, hasta las propuestas económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de un mercado único para terminar con la dependencia comercial, muchos son los ejemplos de esta relación.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) no es más que otro escalón en esta larga historia de búsqueda de respuesta de este binomio autonomía – desarrollo, que contiene en su interior otro elemento particular de la historia latinoamericana: la inestabilidad política. En sus más de 30 años de vida (contando los primeros encuentros previos entre Argentina y Brasil) las respuestas se han ido desplazando radicalmente modificando los modelos de desarrollo económicos sostenidos y por tanto las formas esperadas de relacionamiento con las grandes potencias.

De allí que el MERCOSUR haya atravesado diferentes etapas construyendo en cada una de ellas una definición distinta de cooperación internacional, desde la aceptación total del viejo modelo de cooperación Norte-Sur (CNS) de los años 90 y principios del 2000 asociada a la búsqueda de fortalecimiento institucional encarado, por ejemplo, desde la Unión Europea, hasta la repulsión de los fundamentos de esta propuesta, expresada principalmente en la constitución de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como espacio de diferenciación político cultural con la Organización de Estados Americanos (OEA), pero que en el MERCOSUR también repercutió con fuerza con el impulso de una forma diferente de pensar el rol de los Estados sudamericanos de cara al mundo, en sus formas de relacionarse y por tanto, en el desarrollo de un interés central por la Cooperación Sur-Sur (CSS), convirtiéndose de hecho en constitutivo de esta nueva etapa del regionalismo (Ojeda, 2010).

Actualmente, con el fin de los gobiernos denominados “populistas” o populares, según quien quiera nombrarlos, la aparición de una nueva etapa en torno a la respuesta dada al binomio autonomía – desarrollo se presenta como evidente, tal como fue expresada por los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina y Michel Temer – y seguramente aún más por Jair Bolsonaro - en Brasil, quienes han planteado un retorno a la dependencia política de los años 90 y un reforzamiento de un rol subalterno de sus países en el escenario internacional. De cara a la cooperación internacional, sin embargo, antes que un giro

total, se ha generado un camino intermedio dado el rol que los propios países han construido como “oferentes” o “socios” frente a terceros estados bajo la lógica de la CSS.

En definitiva, entonces, lo que buscará el presente capítulo es analizar la historia del MERCOSUR en sus distintas etapas, analizando su modelo de desarrollo e inserción internacional, para a partir de allí desprender su mirada, formas y lógicas institucionales de cara a la CSS.

## **LOS INICIOS DEL MERCOSUR Y SU GIRO NEOLIBERAL**

Los primeros pasos del proceso que determinaría el nacimiento del MERCOSUR, los acuerdos Argentina-Brasil de los años ochenta, se ubican en un momento transicional entre el regionalismo cepalino de la década del sesenta, volcado al proceso de industrialización regional y el regionalismo abierto, neoliberal, de los años noventa del siglo pasado.

Así, las primeras conversaciones de las recientemente recuperadas democracias argentino-brasileñas orientaron su construcción en la voluntad de sostener, desde la autonomía, una lógica de cooperación horizontal entre ambos Estados basadas en la solidaridad y el beneficio mutuo. Tres ámbitos fueron los principales: 1) Los acuerdos nucleares, con el fin de construir marcos de confianza propios al tiempo que se negaba la ratificación del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) por considerar desigual la mirada que proponía sobre los países con desarrollos nucleares pacíficos, 2) El ámbito de la deuda externa, con la voluntad de generar un club de deudores capaz de negociar en mejor condición frente a los acreedores y 3) la integración económica a partir de los entramados sectoriales y de comercio administrado del Programa de Integración Económica Argentino-Brasileña (PICAB) de 1986, donde se fomentaba la integración administrada de cadenas de valor regionales con el fin de fortalecer el desarrollo industrial (Lavagna, 1996; Ferrer, 1997).

Se expresa entonces, en este primer momento fundacional, la centralidad de la cooperación y la integración como fundamentos de un proceso de desarrollo autónomo para los países de la región (Ojeda, 2017). Ciertamente, aún no definida como CSS, aunque sus orígenes puedan rastrearse en la Conferencia de Países No Alineados de 1955 en Bandung (Lechini, 2013), la vinculación política y económica de ambos países en base a la solidaridad y al principio de beneficio mutuo desde una mirada propia del rol que debía jugar la región en el contexto global se puede observar nítidamente.

La crisis económica y la presión de un mundo aún bipolar irá rápidamente poniendo límites a este proceso el cual, al llegar a



1988, con el ingreso de Uruguay a las conversaciones y la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), comienza a cambiar su mirada, incorporando las desgravaciones arancelarias como pilar fundamental de una integración cuyo eje se va construyendo en torno a la vinculación comercial con el mundo a partir de los postulados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su sigla en inglés) y la aplicación de la excepción regional de su artículo 24.

### **EL MERCOSUR FENICIO**

Entre la firma del PICE y la constitución del MERCOSUR, el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción (y por tanto la incorporación de un recientemente democrático Paraguay), transcurrieron apenas dos años y medio. Sin embargo, los cambios para la región fueron impresionantes. A la caída del Muro de Berlín y el fin del mundo bipolar se sumaron fuertes crisis hiperinflacionarias, tanto en Argentina como en Brasil, que actuaron como disciplinadores políticos y sociales sobre todo proyecto que buscará generar un modelo autónomo de desarrollo. Así, al golpe genocida de las dictaduras en los años setenta, vino a sumarse el golpe de mercado de los poderes económicos transnacionales para condicionar el devenir de las nuevas democracias.

Retomando nuestro viejo binomio autonomía y desarrollo, la teoría reinante pasó a considerar que, al contrario de lo sostenido históricamente, la autonomía, o su uso, condicionaban el desarrollo antes que promoverlo. De esta forma, planteaba Carlos Escudé en su clásico concepto de realismo periférico, los países latinoamericanos en la búsqueda del bienestar debían sumar su voluntad a la propuesta ordenadora de la potencia, en este caso, los Estados Unidos. Dice Escudé: “Cuando más obsesionada con la autonomía está una cultura, más probable será que el Estado se involucre en políticas costosas o riesgosas de consumo de dicha autonomía, y por lo tanto será más probable que se generen obstáculos al desarrollo que en largo plazo tenderán, paradójicamente, a reducir la autonomía del país” (Escudé, 2012: 52).

En este marco, la integración regional entró en una nueva fase, antes que como un vehículo de desarrollo autónomo, como una etapa adaptativa hacía la apertura plena de la economía en el marco de la globalización comercial. Definido este momento como regionalismo abierto (CEPAL, 1994) por su planteo hacía la inserción en las lógicas económicas de libre mercado, el bloque giró su mirada hacía una agenda eminente comercial de compra y venta sin buscar espacios de cooperación ni de proyectos comunes.

Fue el momento de la construcción de un MERCOSUR fenicio (Caetano, 2004)<sup>2</sup>.

El relativo éxito al que se arribó en esta agenda construyó al MERCOSUR como un espacio de interés para otros actores y, particularmente, para la Unión Europea, espacio con el cual desde mediados de la década de 1990 se buscó culminar un acuerdo de libre comercio que aún hoy se negocia.

Dichas relaciones, trabadas en términos comerciales por la cuestión agrícola y las condiciones propuestas por la Unión Europea sobre todo en temas de propiedad intelectual, logró sin embargo avances en la agenda de cooperación a partir de la firma del Acuerdo Marco en 1995 que se orientó, en la relación bloque a bloque, preferentemente en dos cuestiones centrales: el fortalecimiento institucional (Tomanzini, 2018) y la solución del “déficit democrático” del MERCOSUR (Álvarez, 2008).

Durante esta etapa, la lógica de la CNS en temas institucionales fue primordial, con una aceptación por parte de los actores políticos y estatales mercosureños de la premisa de que la Unión Europea actuaba como un faro al que debían observar el resto de los procesos de integración. En ese sentido, las cuestiones en las que se diferenciaban ambos modelos eran vistos como puntos a subsanar por parte de los países del MERCOSUR antes que como lógicas diferenciadas ancladas en realidades políticas, históricas y sociales diferentes.

Entre mediados de los años noventa y principios de la década del 2000, numerosos fueron los ejemplos que dan cuenta de esta dinámica, logrando resultados dispares. Por un lado, sin dudas, variadas agendas pudieron sostenerse y profundizarse gracias al apoyo de la cooperación europea (Perrotta, González y otros 2018). Podemos citar aquí los programas de apoyo a la movilidad universitaria del MERCOSUR, que culminó en los Programas MARCA y ARCUSUR, o el Programa de Apoyo a la Armonización Aduanera que apoyó la constitución del Nomenclador Aduanero Común aprobado en 2010 y que definió finalmente al MERCOSUR como un territorio aduanero unificado<sup>3</sup>.

Sin embargo, en otras propuestas, la falta de una mirada más profunda de las causas de las diferencias, llevó a relativos fracasos que incluso replantearon en gran parte la mirada sobre los objetivos y

---

2 Gerardo Caetano define al MERCOSUR como fenicio por el peso que tenía el comercio en el desarrollo de dicha sociedad, por sobre otras formas económicas, como la producción.

3 El Código Aduanero del MERCOSUR fue aprobado por Decisión CMC 27/10 durante la Cumbre realizada en la ciudad de San Juan, Argentina.

logros de la cooperación europea. Por su interés argumentativo haremos aquí apenas mención a dos. El programa de apoyo a la constitución del Parlamento del MERCOSUR y la búsqueda de convertir a la Secretaria del MERCOSUR en un espacio supranacional.

Tal como plantea Ayllón (2015) se observa que la Cooperación Internacional para el Desarrollo coloca incentivos a un conjunto de actores (nacionales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales) para el desarrollo de capacidades institucionales y de incidencia destinados a presionar sobre la agenda política regional e incorporar nuevas iniciativas de políticas en áreas no contempladas y/o no reguladas por el MERCOSUR. Pero luego, los resultados de esta acción son el reflejo de las correlaciones de fuerzas entre estos actores emponderados por la cooperación, y las lógicas propias de aquellos defensores del *statu quo*, sin poner en este término una valoración en sí misma.

Esto sucedió justamente en relación a las agendas mencionadas. En primer lugar, el tema parlamentario encontró por parte de la Unión Europea un empuje permanente tanto en apoyo político como financiero. A la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR sólo había incorporado un espacio marginal, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), como órgano donde los representantes legislativos podían seguir la agenda regional con el fin de facilitar la incorporación de las normas del bloque en los cuerpos normativos nacionales.

Producto más de la presión de algunos legisladores que de la voluntad real de los Estados, la CPC siguió un camino errático hasta lograr en 1997 firmar en el marco del Acuerdo Marco de cooperación con la Unión Europea, un convenio de asistencia que fue ratificado por la Decisión CMC<sup>4</sup> 20/97 y que le permitió contar con una estructura estable para avanzar en su funcionamiento.

Esta nueva etapa abrió también un nuevo objetivo para la CPC: la búsqueda de la constitución del Parlamento regional orientado en el ejemplo europeo, de cuya institucionalidad recibió tres cuestiones básicas: financiamiento, apoyo técnico para su desarrollo y la organización de un cuerpo de ideas que legitimaban la constitución del órgano regional, basado en el concepto del déficit democrático del MERCOSUR.

Esta idea planteaba que la inexistencia de espacios de expresión a nivel regional de los Parlamentos cercenaba la representación política ciudadana ya que la misma quedaba acotada a instituciones del Poder Ejecutivo. Esta situación, alejaba a la ciudadanía de las discusiones del

---

4 El Consejo Mercado Común (CMC) es el órgano directivo del bloque regional. Conformado por Ministros de Relaciones Exteriores y Economía dicta sus normas mediante Decisiones, las cuales deben ser aprobadas por unanimidad.

bloque, por un lado, y el intergubernamentalismo, por el otro, hacía primar el interés nacional evitando el avance de la integración que en Europa habían logrado las instituciones supranacionales (Malamud y Schmitter, 2006, Vázquez, 2006).

Así, la agenda parlamentaria se fue fortaleciendo sumando apoyos de otros actores excluidos (como los gobiernos locales reunidos en MERCOCIUDADES) para la construcción de ese órgano legislativo. Al mismo tiempo, el diagnóstico sostenido por la Comisión Europea sobre los déficits del MERCOSUR también se vio reafirmado a partir de la formulación por dicha institución del primer Documento de Estrategia Regional (O Regional Strategy Paper, RSP por sus siglas en inglés) que colocó a la cuestión institucional como eje de la cooperación con el bloque. Así, tal como afirma Porcelli (2009) la Comisión Europea en su RSP 2002-2006 profundizó su apoyo a la constitución del Parlamento del MERCOSUR cuya acta de creación se firmará en 2005, por un lado, y a la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica, con cierto lugar de autonomía política, por el otro, como sede del espíritu supranacional que se buscaba crear.

Con este impulso ambas instituciones se fortalecieron llegando, sin embargo, con el tiempo a puntos de conflicto que hoy las mantiene en una situación compleja. En primer lugar, la Secretaría Técnica buscó marcos de autonomía con el refuerzo de su propio personal<sup>5</sup> hasta que finalmente se optó por la constitución de una figura política unitaria. El alto representante del MERCOSUR, función que fue ejercida en primer lugar por el diplomático brasileño Samuel Pinheiro Gimaraes, cuya renuncia al cargo en 2012, por fuertes diferencias con los puntos de vista nacionales, dio cuenta de los límites de la supranacionalidad en el MERCOSUR.

El Parlamento regional, por su parte, también chocó con la voluntad de los Estados y con sus propios sistemas políticos, siendo que tanto Brasil como Uruguay nunca avalaron la elección directa de los parlamentarios, base de la constitución del órgano.

En definitiva, retomando a Ayllón (2015) lo que se observa, sobre todo en los últimos años de los años noventa y principios de los 2000, es un fuerte impulso, apoyados en este caso en la cooperación europea, de determinados actores y agendas que buscaban sumar institucionalidad al bloque. Pero dicho proceso, exitoso sin

---

5 Se constituyeron espacios de referencia jurídica y económica en el Secretaría, cuyos referentes de alguna manera proponían al Secretario políticas regionales a ser llevadas adelante. Esta tecnocracia, sin embargo, chocó rápidamente con la voluntad de los Estados, quienes retiraron su apoyo a la Secretaría.

dudas en el sostenimiento de agendas no comerciales, al buscar forzar una institucionalidad diferente a la pactada por los Estados para la gobernanza regional encontró sus límites intentado construir un esquema más abierto y supranacional que aquel que, vale decirlo, históricamente y sin diferencias por cuestiones políticas, se habían construido en Latinoamérica.

### **EL CAMBIO DE RUMBO: EL NORTE ES EL SUR Y LA COOPERACIÓN ENTRE IGUALES**

Mientras se desarrollaba la discusión arriba planteada, sobre el modelo institucional, el rol de la cooperación y el tipo de gobernanza regional que se buscaba, procesos más profundos se generaban en los países del MERCOSUR. Con la llegada de los gobiernos populares (o el giro a la izquierda, cómo se lo ha mencionado) se planteaba un cambio en las relaciones de poder al interior de los Estados, entre los Estados de la región y de cara al modelo de inserción internacional, cuya primera expresión unitaria se dio en la Cumbre de Mar del Plata de 2005 donde se planteó la negativa por parte de los países del MERCOSUR más Venezuela a la firma del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Este hecho disparó varias conclusiones y acciones, algunas de ellas contradictorias entre sí. La primera, la definición de no aceptar el libre comercio y la hegemonía norteamericana como eje de desarrollo de los países del Sur, principalmente por las consecuencias en términos de liquidación del entramado productivo industrial que traía asociado dicho acuerdo.

La segunda, la búsqueda por parte de la política exterior brasileña, de repensar una geopolítica diferente para América del Sur bajo una óptica de anillos concéntricos, que incluyera en primer lugar el MERCOSUR, para luego ampliarse a toda Sudamérica, Asia, África y el mundo árabe (Vigevani y Cepaluni, 2011). De allí la constitución de la UNASUR, la Comunidad de Estados de América Latina y Caribeños (CELAC) y los BRICS<sup>6</sup> en encuentro con otras voluntades de posicionar un nuevo mapa mundial desde las periferias.

De estas acciones, la más contradictoria con la propia existencia del MERCOSUR será la creación del espacio sudamericano, que pondrá en gran tensión a los gobiernos de Argentina y Brasil, hasta que la mediación venezolana terminó llevando a la aceptación del gobierno de Néstor Kirchner la constitución de la UNASUR (Paikin y Barros, 2014).

---

6 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). Espacio de coordinación entre las grandes potencias del Sur que venían a poner en cuestión el orden geopolítico vigente.

Plantados en esta estrategia y con el motor chino y el mercado interno como pilares de su crecimiento, los países del MERCOSUR sobrevuelan con relativo éxito la crisis de 2008, plantándose como una de las bases de la emergencia del Sur global, que disputaba desde los márgenes el modelo de desarrollo liberal del centro (Fernández, Lauxmann y Trevignani, 2014)

Aquí, si bien en términos políticos, la relevancia fue para la UNASUR como espacio de construcción contra-hegemónica (Sanahuja, 2008; Riggirozzi y Tussie, 2012) la base económica e ideológica de dicho espacio se dio en el MERCOSUR y particularmente en la articulación de Argentina, Brasil y Venezuela, más el apoyo de Bolivia y Ecuador.

Por tanto, la recuperación de la autoestima sudamericana, incluyendo un planteo epistemológico sobre la necesidad de un pensamiento decolonial, autocentrado en la propia realidad y en los propios conceptos (Surasky, 2014) transformó también las lógicas internas del MERCOSUR pese a su pasado liberal. En este marco, en materia de su propia conformación, comenzaron a ponerse en duda todos los enunciados que propugnaban la necesidad de adaptación al modelo europeo y al mero rol de receptor pasivo de cooperación que había venido teniendo la región incluso en los primeros años de los nuevos gobiernos.

Surge entonces en 2008 el Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Cooperación Sur-Sur del MERCOSUR (GANASUR)<sup>7</sup> con el objetivo de pensar el nuevo rol de los países, ya no como receptores sino como componentes o socios en nuevas relaciones solidarias y de beneficios mutuos. Tal como plantean Kern y Weisstaub (2011: 87), “la CSS fue pensada como un espacio de vinculación multidimensional, que abarca tanto acciones de cooperación técnica, como económica, comercial, social y política. En contraposición con la Cooperación Norte-Sur que extrema los esfuerzos por acotar sus propios límites, la CSS se concibe como un régimen flexible, de amplios márgenes que tiene en su centro el desarrollo del Estado nacional”.

La propuesta, inicialmente impulsada por Venezuela, no logró fortalecerse, pero puso en debate la necesidad de replantear las formas de la cooperación internacional en el MERCOSUR. Este proceso condujo al reemplazo del Comité de Cooperación Técnica, que organizaba los proyectos de cooperación internacional del MERCOSUR desde 1992 con un bajo nivel de autonomía y capacidad de reflexión por

---

7 El GANASUR es propuesto en el ACTA CMC 01/08 de la XXXV Reunión del Consejo Común.

el Grupo de Cooperación Internacional (GCI, 2012), el cuál a partir de allí comienza a debatir sus nuevas formas de actuación.

Tomando en cuenta las nuevas lógicas de las relaciones internacionales citadas y la búsqueda de construir un nuevo marco para la cooperación en un mundo más equilibrado se promulga la Decisión CMC 23/14 que se titula “Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR” y que rige hasta hoy sobre el conjunto de las actividades de cooperación tanto en forma intra-regional como extra-regional.

En ella, en concordancia con las definiciones de la CSS citadas se plantea, entre otros principios, los siguientes:

- *Adecuación*: con las prioridades de cooperación del bloque.
- *Solidaridad*: entendida como la consecución de los objetivos de desarrollo de todos los participantes.
- *Respeto*: a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los países; ninguna iniciativa o proyecto de cooperación puede avanzar en modo alguno sobre las potestades soberanas de los Estados.
- *Horizontalidad*: los países intervinientes establecerán sus vínculos de cooperación como socios en el desarrollo.
- *No condicionalidad*: la cooperación estará libre de condicionamientos de políticas de cualquier índole.
- *Consenso*: la cooperación en el MERCOSUR debe ser negociada, planificada y ejecutada de común acuerdo entre los socios cooperantes.
- *Equidad*: la cooperación debe distribuir sus beneficios de forma equitativa entre todos los participantes. Este criterio también debe ser aplicado en la distribución de costos, que deben ser asumidos de forma proporcional a las posibilidades reales de cada socio.
- *Beneficio mutuo*: la cooperación internacional del MERCOSUR debe buscar en todas sus instancias resultados favorables para las partes intervinientes.

Esta nueva actitud generó por parte del MERCOSUR un rol más activo en la discusión sobre las líneas de cooperación, llevando incluso al rechazo de algunas iniciativas priorizando la resolución propia y buscando evitar intromisiones externas en temas sensibles como normas técnicas y definiciones aduaneras.

Asimismo, nuevos temas comenzaron a ser prioritarios según los propios intereses del bloque. En la misma Decisión 23/14 se incorpora

el siguiente listado de áreas prioritarias: Políticas sociales regionales, Participación de las organizaciones sociales en el proceso de integración, Cooperación en materia cultural, audiovisual y de apoyo a la sociedad de la información, Ciencia, innovación tecnológica y capacitación, Integración productiva, Inocuidad de los alimentos, Transporte, Estadística, Medio Ambiente.

Estos giros pusieron en tensión la relación con algunos socios tradicionales. Particularmente, con respecto a la Unión Europea, el atraso en la firma del acuerdo entre ambos socios, el quiebre de los proyectos de vinculación tradicionales y la readecuación de los países del bloque como no admisibles para recibir cooperación por tratarse de países de renta media, puso fin en 2013 a los RSP que se venían renovando desde el año 2002, aunque muchos de los proyectos terminaron de ejecutarse recién en el año 2017, como por ejemplo el del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM)<sup>8</sup>.

En este marco, la discusión en el MERCOSUR se orientó a la construcción de una agenda de cooperación intra bloque para lo cual se buscó construir un fondo regional de cooperación con dos líneas básicas: la lucha contra las asimetrías y la cooperación transfronteriza. Pensado en una primera etapa a partir de la integración de parte de los fondos nacionales como el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR) de la Argentina y los fondos de la Agencia Brasileña de Cooperación, la propuesta no logró acuerdo posiblemente por la priorización que se hizo desde los países de sus herramientas unitarias y por entender que ya existía, a nivel regional en el ámbito de la UNASUR, los Fondos de Iniciativas Comunes, reglamentados por Resolución 38/2012.

De todas formas, a pequeña escala, la cooperación realizada por los órganos del MERCOSUR hacía los propios países, fue sumamente importante. En este sentido, la cuestión transfronteriza jugó un relativo papel al vincular instituciones del MERCOSUR, con gobiernos subnacionales, agencias estatales y representantes de la sociedad civil en la búsqueda de construir espacios comunes en áreas de frontera. Este es el caso de la frontera Argentina – Uruguay donde, entre 2013-2014 se trabajó en la constitución de un polo agro-industrial integrado en la frontera del Río Uruguay, a partir de la participación del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, el Grupo de Integración

---

8 El PASEM tenía entre sus objetivos construir en los maestros y profesores de los países conocimientos adecuados para la trasmisión de los valores y principios de la integración regional.



Fronteriza del FCCR<sup>9</sup>, los institutos nacionales de tecnología agropecuaria (INTA y LATU), las universidades públicas de la zona y las cámaras citrícolas y madereras (Paikin, 2013).

La presencia de técnicos de ambos países en el territorio y las formas participativas del empresariado y los gobiernos sub-nacionales en la definición de las prioridades de acción, dan cuenta del impulso a una visión propia de la cooperación que superó la lógica bilateral y se instaló en una reflexión sobre el propio lugar de las fronteras en el marco de la integración.

Otro ejemplo en la nueva línea de trabajo propuesta es la constitución del proyecto de cooperación triangular Biotech, que tiene la particularidad de ser el único, según el relevamiento realizado por la Unidad Técnica de Cooperación Internacional del MERCOUR (UTCI), que aún conserva la Unión Europea a nivel MERCOSUR y que en la actualidad se encuentra en su II etapa.

Este proyecto, organizado desde la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECYT) tiene como objetivo promover el desarrollo y la aplicación de las biotecnologías en el MERCOSUR, como sector clave para el desarrollo económico. Para ello, se construyó una estructura triangular, con un socio donante (la Comisión Europea), dos socios estratégicos (Brasil y Argentina) y dos socios receptores (Uruguay y Paraguay).

Siguiendo a Oddone y Perrotta (2014) podemos observar que beneficios y desafíos generó este modelo de cooperación para cada uno de los socios involucrados. Según los autores, se puede señalar que los socios estratégicos vieron fortalecidas sus capacidades técnicas y construyeron su propio rol como oferentes de cooperación. La Unión Europea, por su parte, direccionó la cooperación de manera más eficaz, sosteniendo su presencia en la región en un tema de interés frente a la injerencia de posibles competidores. Y, finalmente a Paraguay y Uruguay, el proyecto de cooperación les permitió un valioso aprendizaje para el sector privado y académico sobre las potencialidades de la biotecnología en sus economías.

Como desafío se sostiene que la región adeuda aún: “promover una agenda propia de desarrollo de biotecnologías agrícolas sin los condicionantes temáticas, instrumentales y metodológicos del socio donante mayor” (Oddone y Perrotta, 2014: 390).

De esta forma, quedan marcadas algunas iniciativas de CSS en esta nueva etapa, que buscaron construir una dinámica diferente tanto en términos temáticos, como de actores, a la desplegada en momentos anteriores.

---

9 Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR

## **LA ACTUALIDAD DE LA COOPERACIÓN EN EL MERCOSUR Y LOS NUEVOS TIEMPOS POLÍTICOS**

A finales del año 2015, con la elección de Mauricio Macri en la Argentina pero, sobre todo, con el “*impeachment*” a la presidenta Dilma Rousseff en Brasil durante 2016, la configuración de un MERCOSUR crítico a las lógicas del Norte y su apuesta a la constitución de un modelo propio del Sur Global comenzó a desdibujarse. Primeros signos de este cambio de política regional fueron la llegada del por entonces canciller de Brasil José Serra a Buenos Aires, con la intención de flexibilizar la cláusula 32/00 que obliga a los países a negociar en bloque acuerdos de libre comercio, y la apurada adhesión de la Argentina a la Alianza del Pacífico en calidad de observador como gesto de una nueva posición frente al mundo.

La suspensión de Venezuela del MERCOSUR y la conformación del Grupo de Lima en 2017, con el objetivo de enfrentar el bloque bolivariano, fueron nuevos pasos en el mismo sentido que terminaron, en principio, paralizando a la UNASUR y recuperando para la Organización de Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, su rol rector de la política latinoamericana.

Con estas medidas, por tanto, quedó claro que el tiempo del “giro a la izquierda” sudamericana había llegado a su fin, hecho que se radicalizó con la elección en noviembre de 2018 de la figura de Jair Bolsonaro como nuevo presidente de Brasil. A partir de allí, todos los análisis sobre el futuro de la región y el MERCOSUR se vuelven osados.

Sin embargo, al menos en materia de CSS, durante 2015-2018 destacan algunas cuestiones que muestran que el paso hacía un modelo más igualitario de relacionamiento y la búsqueda de nuevos roles para los países del MERCOSUR iniciado en 2012/2014 no han sido en vano.

En principio se puede afirmar que las directivas construidas a partir de la decisión 23/14 siguen vigentes, siendo por tanto las rectoras de toda la política de cooperación regional. En este marco, la Presidencia Pro Tempore uruguaya desplegó durante el segundo semestre de 2018 una fuerte iniciativa en relación al refuerzo de la CSS con tres acciones centrales. La realización de talleres de identificación de nuevos socios; la recopilación de acciones de CSS por parte de los órganos del MERCOSUR y la promoción de un acuerdo entre el Instituto de Políticas Públicas de DDHH del MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para el intercambio de buenas prácticas en monitoreo de políticas públicas de DDHH, financiado por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

En segundo lugar, el nuevo eje político del MERCOSUR centrado en el relacionamiento externo va generando vínculos con una mayor cantidad de socios que comienzan a desplegar sus propuestas de cooperación en la región, siendo particularmente importantes las conversaciones realizadas con Corea del Sur y Canadá.

Y en tercer lugar, el hecho que, tras el camino recorrido, Argentina y Brasil<sup>10</sup>, principalmente, se encuentran ubicados como fuertes oferentes de CSS en diversos rubros, posición que sin dudas se verá fortalecida por la realización de la Segunda conferencia internacional sobre CSS de Naciones Unidas (PABA + 40) en Buenos Aires, ratificando así el lugar que ha ocupado el tema incluso en la reunión del G-20 de 2018 donde fue incluido como punto específico del documento final<sup>11</sup>.

Por ello, las bases para la profundización de la agenda de CSS de los países del MERCOSUR parecen firme. Sus formas y objetivos, pero sobre todo su marco común y la pro-actividad de esta agenda en el bloque, dependerán del rol que la integración regional vaya a jugar en el nuevo contexto político regional. Ciertamente, el MERCOSUR, por el entramado comercial y productivo de sus economías, por su historia e institucionalidad, es quien cuenta con los pies más firmes entre los proyectos regionales sudamericanos. Es de esperar entonces que resista los nuevos vientos y encuentre su lugar en el devenir de esta tercera década del siglo XXI.

### **A MODO DE CIERRE**

A lo largo del presente trabajo, hemos observado que las opciones preferidas de cooperación regional se vinculan, por un lado, tal como afirma Hirst (2010) con las definiciones de política exterior nacionales y los modelos de desarrollo. Pero, al mismo tiempo, también desde una mirada más estructural, deben ser analizadas dentro del marco del sistema internacional al que pertenecen y al que sirven como forma de legitimización (Etchart, 2016).

En este sentido, los cambios en el rol que fue cumpliendo el MERCOSUR en el contexto global, pasando de un espacio pensado

---

10 Según el Informe de la SEGIB de CSS en Iberoamérica, Argentina se ubica en 2015 como el principal socio oferente con el 25% de los proyectos realizados, mientras Brasil se ubica en tercer lugar, detrás de México, con el 15,4%.

11 En el punto 18 del Documento del G-20 se expresa: "Reafirmamos nuestro compromiso de liderar la transformación hacia el desarrollo sostenible y de dar nuestro aval para que la Agenda 2030 sirva de marco para lograr avances en torno a este objetivo del Plan de Acción del G20. En la actualización de Buenos Aires, se definen las medidas colectivas y concretas actuales del G20 para el logro de esta agenda, reconociendo que la Cooperación Sur-Sur y Triangular desempeñan un papel importante en esta transformación".

para la liberalización comercial en el marco de la caída del Muro de Berlín, a un lugar de resguardo del proceso industrializador regional de cara al renacer de las periferias, también fue perfilando distintas lógicas en las políticas de cooperación internacional.

Así tras un primer momento de aceptación acrítica del modelo de cooperación Norte – Sur, principalmente orientado a la facilitación del comercio y la construcción de instituciones espejo a las europeas, la crisis del neoliberalismo en la región provocó un cisma en este camino. De la mano de los gobiernos populares, se planteó un proceso de reflexión que discutió las premisas del mundo de postguerra planteado bajo la lógica de centro-periferia. Renacieron entonces los conceptos de la escuela decolonial y la necesidad de encontrar un camino propio, del Sur para el Sur (Surasky, 2014).

Sin embargo, estos giros en materia de política exterior, modelo de desarrollo y formas de cooperación no se dieron en perfecta sincronía. Quizás por la existencia de proyectos plurianuales, quizás por los tiempos que insume construir nuevos consensos y nuevas hegemonías sobre cada agenda, las modificaciones en las formas de cooperación evidenciaron un fuerte retraso en relación a los cambios políticos. Tal como analizamos, si tomamos como momento fundacional del “giro a la izquierda” del MERCOSUR la Cumbre del No al Alca del 2005, veremos que aún se deberá esperar siete años para el inicio del cambio formal de la política de cooperación en el bloque que culminará con la Decisión 23/14 y las nuevas regulaciones basadas en la CSS.

Claramente, habrá en ese lapso propuestas en un sentido y en otro, entre aquello que empezaba a partir y aquello que aún no terminaba de nacer, frase robada a Antonio Gramsci. Pero lo cierto es que, por caso, la discusión institucional en el MERCOSUR recién para el 2008 irá abandonando el eje de la supranacionalidad y el déficit democrático al estilo europeo, para concentrarse en el déficit social de la integración, tanto en participación de los movimientos sociales como en construcción de mayores agendas. Este proceso que se venía fortaleciendo desde 2006 con la constitución del programa Somos MERCOSUR<sup>12</sup> desembocó finalmente en la constitución por Decisión CMC 65/10 de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS) y el intento de reforma institucional orientado a la ampliación de los órganos decisores del bloque.

---

12 El programa Somos MERCOSUR actuaba como un espacio de articulación entre órganos estatales, las instituciones regionales y las expresiones organizadas de la sociedad civil. Este espacio dio inicio al proceso de Cumbres Sociales que acompañaron a las cumbres oficiales durante varios años. Sin embargo, no eran un espacio reconocido institucionalmente por el bloque.

En definitiva, en este ámbito como en otros, la inercia de las lógicas de cooperación tradicionales continuó durante años aún luego del cambio del proceso político. Ya con la crisis del 2008 y la fuerte aparición del Sur Global en el escenario internacional, los tiempos se aceleraron.

Del mismo modo, en la actualidad parece vivirse una inercia del período anterior en materia de cooperación, con la constitución del modelo Sur-Sur y triangular como hegemónico y el fortalecimiento de las acciones bilaterales, con Brasil y Argentina como grandes jugadores de Latinoamérica.

Frente a esto se presentan desafíos y preguntas. En términos de desafío, para Argentina y Brasil siempre está presente la necesidad de evitar proceder como un donante tradicional frente a sus socios, abogando por formas novedosas y creativas de la CSS, haciendo honor a los principios de solidaridad, no injerencia y beneficio mutuo sobre los que se sostiene.

En términos de preguntas, surge la inquietud de si en un contexto de reflujo político de la idea de integración regional como política pública transversal que ordena, entre otras cosas, una determinada forma de inserción al mundo con características autónomas, la CSS no puede posicionarse como un reemplazo de menor escala.

Dado que esta modalidad de cooperación consolida, en el caso de nuestra realidad, las relaciones entre los países de la propia región, tal como señalan Oddone y Perrotta (2014:395): “la propia articulación de la CSS ha fortalecido una creciente “bilateralización” de las relaciones intrabloque, llevando incluso a que varios analistas hayan hablado del fenómeno de “cooperaciones bilaterales reforzadas” en América del Sur”.

De cómo se resuelvan estos desafíos e interrogantes surgirá el futuro de la CSS en el MERCOSUR en los próximos años, viendo si la misma es un mecanismo que apoya el fortalecimiento de la integración o, por el contrario, una herramienta que favorece su fragmentación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez, M. 2008 “El Parlamento del Mercosur: ¿hacia un proceso de integración más democrático?” en *Revista Temas y Debates* N° 16 (Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR)).
- Ayllón, B. 2015 “La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta” en Serbín, A.; Martínez, L. y Ramazini, H. (coords.) *Anuario de la Integración*

*Regional de América Latina y el Caribe* No. 11 (Buenos Aires: CRIES).

- Caetano, G. 2004 *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR* (Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay).
- CEPAL 1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Escudé, C. 2012 *Principios del Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China* (Buenos Aires: Ediciones Lumiere).
- Etchart, E. 2016 “Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur: Prácticas, actores y narrativas” en Soares, M.; Milani, C. y Etchart, E. (eds.) *Cooperación Sur – Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Fernández, V.; Lauxmann, C. y Trevignani, M. 2014 “Emergencia del Sur Global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latinoamericana”, en *Revista Economía e Sociedade* v. 23, n. 3 (52) (Campinas: Unicamp).
- Ferrer, A. 1997 *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Lavagna, R. 1998 *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica* (Buenos Aires: Ciudad Argentina).
- Lechini, G. 2013 “Reflexiones en torno a la Cooperación Sur- Sur”, en *Revista Escenarios XXI* Año III. No 16, abril-mayo (México: Instituto de Política Internacional (UNAM)).
- Hirst, M. 2010 “América Latina y la Cooperación Sur-sur: reflexiones conceptuales y políticas” en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.) *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y realidad* (Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata).
- Kern, A. y Weisstaub, L. 2011 “El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina” en *Revista Española de Cooperación y Desarrollo* N° 27 (Madrid: Instituto Universitario de Cooperación y Desarrollo (UCM)).
- Malamud, A. y Schmitter, Ph. 2006 “La experiencia de la integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR” en *Desarrollo Económico* 46 (181), 3 -31 (Buenos Aires: IDES).
- MERCOSUR. DEC. CMC 23/14 Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR en <<https://www.mercosur.int/documento/decision-cmc-23-14/>>

- Mignolo, W. 2005 *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial* (Barcelona: Gedisa).
- Oddone, N. y Perrotta, D. 2014 “Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR. Piano piano si va lontano” en Martínez, C. y Rivera, J. (coords.) *De la diversidad a la concordancia. La cooperación Sur-Sur Latinoamericana* (Puebla: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, BUAP).
- Ojeda, T. 2010 “La Cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: El despertar de un gigante dormido” en *Revista de Relaciones Internacionales* N° 15, (Madrid: Universidad Autónoma de Madrid).
- 2017 “Tensiones regionales que ponen en jaque la integración y la cooperación Sur-Sur en América Latina” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N° 40 (Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación).
- Paikin, D. y Barros, E. 2014 *Miradas sobre la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)* (Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación y Universidad de Lanús).
- 2013 “Integración Productiva, Territorio y Fronteras en el MERCOSUR”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* Vol. 7, N° 13 (Mérida: Universidad de Los Andes) pp.105-122.
- Perrotta, D. et al. 2018 “La cooperación internacional para el desarrollo. El MERCOSUR como receptor” en *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais* Vol 3, N° 1, (Brasil: Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba).
- Porcelli, E. 2009 “El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia” en *El Príncipe* Año 3 N°2 (La Plata: Asociación de Politólogos Bonaerenses). 39-56.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. 2012 “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America” en Riggirozzi, P. y Tussie, D. (Eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* (Dordrecht: Springer).
- Russell, R. y Tokatlian, J. 2013 “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N° 104 (Barcelona: Centre for International Affairs).
- Sanahuja, J. 2008 “Del regionalismo abierto al regionalismo post liberal. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe” en Martínez, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (coords.)

*Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (Buenos Aires: CRIES).

SEGIB 2017 *Informe de la CSS en Iberoamérica 2017* (Madrid: SEGIB).

Surasky, J. 2014 “La cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial” en *Serie Documentos de trabajo* N° 9 (La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales).

Tomanzini, R. 2018 “Entendendo a Cooperação entre a União Europeia e o Brasil: duas décadas de ações conjuntas” en *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais* Vol. 3, N° 1 (Brasil: Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba).

UNASUR. Resolución 38/12. Reglamento del Fondo de Iniciativas Comunes en <<http://www.unasursg.org/sites/default/files/Reglamento%20FIC.pdf>>

Vázquez, M. 2006 “Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico” en AAVV *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*. (Buenos Aires: Central de los Trabajadores Argentinos).

Vigevani, T. y Cepaluni, G. 2011 *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula* (San Pablo: UNESP).





# **MODELOS DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA**

Yaqueline Suleyma Rodas\*

## **INTRODUCCIÓN**

La integración regional es una dimensión que ha estado presente en el debate del desarrollo en Centroamérica. La integración ha sido considerada un marco propicio para resolver problemas estructurales que, de forma individual, dificultan a los países de la región impulsar el desarrollo. También ha estado vinculada al diseño de políticas públicas de desarrollo que han venido respondiendo a las demandas, intereses y visiones que se tienen de la región de acuerdo a ciertos grupos de poder - vinculados al nivel económico, político e incluso social - en Centroamérica; aunque no se niegan los esfuerzos de acercar los logros del desarrollo a la ciudadanía centroamericana.

Tampoco se puede desconocer el papel que ha jugado y el dinamismo que ha registrado la cooperación para el desarrollo en los modelos y políticas de desarrollo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Además de recibir cooperación tradicional Norte-Sur y cooperación multilateral, en la última década, el SICA ha comenzado a

\* Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Desarrollo Local. Docente en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador. Participa como docente invitada a nivel de postgrados: Codesarrollo, Cooperación Descentralizada, Desarrollo Territorial, Diplomacia, entre otros.

consolidarse como un espacio para fortalecer la cooperación Sur-Sur (CSS) y cooperación triangular (CTR). Esto le ha permitido registrar algunas experiencias, con las que busca alentar el intercambio de soluciones para enfrentar los problemas comunes que vive la región, así como la búsqueda del ansiado desarrollo.

### **MODELOS DE DESARROLLO DEL SICA**

A mediados del siglo pasado, los países de la región centroamericana apostaron por la integración regional para gestionar de forma articulada ciertas áreas estratégicas para impulsar su desarrollo. Y aunque en su origen su visión de desarrollo estuvo más vinculada al desarrollo económico; desde finales de los noventa a la fecha los desafíos que enfrentan los países de la región están relacionados con dinámicas transnacionales como el cambio climático, el narcotráfico, el crimen organizado, la volatilidad de la economía internacional, las migraciones, la inversión externa directa; así como la gestión efectiva de los bienes públicos regionales. Esto les ha obligado a dar un giro y plantearse el desarrollo con un enfoque multidimensional.

Es importante mencionar que cuando se habla de desarrollo en el SICA, su registro y análisis se vuelve una tarea compleja ya que la información documental no está bien sistematizada y es de difícil acceso, además los Estados Miembros registran agrupaciones internas heterogéneas y dispersas, que vuelven más compleja y diversa la construcción regional del desarrollo, sobre todo, porque dichas agrupaciones trabajan en procesos e iniciativas paralelas al SICA.

A esto se suman los diferentes enfoques y grados de interés respecto a la integración, ya que la zona del SICA no constituye un bloque monolítico y sus Estados Miembro no siempre han tenido visiones y enfoques convergentes que conduzcan a compromisos regionales firmes. Por otro lado, los modelos de desarrollo compartidos a nivel regional no han coincidido con los implementados a nivel nacional. Se podría afirmar que, el mismo Modelo de Industrialización por Sustitución de las Importaciones (modelo ISI), promovido por la CEPAL en América Latina y que estuvo orientando el desarrollo económico que impulsó la región centroamericana desde 1952 hasta 1969, se implementó en paralelo al modelo agroexportador que registraban buena parte de los países de la región centroamericana.

**Cuadro 1**  
Agrupaciones e iniciativas que registran países miembros del SICA

Agrupaciones internas	Países que la conforman	Lógicas que les articula
CA8	Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua Costa Rica, Panamá y Belice. Y como miembro asociado del SICA República Dominicana.	Países de Centroamérica y del Caribe miembros del SICA, articulados como CA8 para la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU.
CA7	Sub-bloque 1: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.	Miembros de todos los órganos y tratados del SICA.
	Sub-bloque 2: Belice, Costa Rica y Panamá.	Escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses y tradiciones políticas.
CA5	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.	Proceso de integración económica
CA4	Países del Centro y Norte de la región: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.	Impulsan el proceso de integración aduanera y migratoria. Aunque presentan mayores avances a nivel migratorio.
CA2	Costa Rica y Panamá.	Han firmado un acuerdo de asociación que incluye instrumentos de diálogo político, social, comercial y de cooperación. Este acuerdo es administrado por un Consejo de Asociación integrado por Cancilleres, apoyados por mesas de trabajo técnicas binacionales para abordar temas de comercio y seguridad.
Plan Trifinio	El Salvador, Guatemala y Honduras.	Promueve la cooperación y el desarrollo integral de la zona fronteriza de los tres países, impulsando proyectos a nivel de salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda, energía, planificación territorial y medioambiental.
Plan para el Desarrollo Sostenible del Golfo de Fonseca	El Salvador, Honduras y Nicaragua.	Impulsa la protección del medio ambiente y las especies marinas, costeras y terrestres; turismo sostenible desarrollo económico y social; fortalecimiento de las municipalidades; infraestructura y servicios portuarios; así como defensa y seguridad.
Iniciativa Mesoamérica	Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.	Iniciativa dirigida al fortalecimiento institucional, Salud Pública; Programa para el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica; Sistema de Información Territorial para la Reducción de Riesgos de Desastres Naturales; Estrategia de Sustentabilidad Ambiental; Energía; Telecomunicaciones; Transporte; Facilitación Comercial y Competitividad.
Países del Triángulo Norte	El Salvador, Guatemala y Honduras.	Comparten problemáticas vinculadas a migración irregular, violencia, narcotráfico, entre otros. Impulsan iniciativas vinculadas a la simplificación aduanera (como un avance hacia la Unión Aduanera); además de promover el Plan Alianza para la Prosperidad el cual cuenta con el apoyo financiero de Estado Unidos y técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El plan está enfocado al desarrollo productivo, inversión en capital humano, seguridad ciudadana y fortalecimiento de las instituciones locales; como estrategia para reducir la violencia y la migración irregular, sobre todo, de niños, niñas y adolescentes que viajan no acompañados hacia Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia con base a Estado de la Región (2011) y Secretaría Técnica de la Presidencia y de Planificación de El Salvador.

A nivel regional, durante los años cincuenta y sesenta existía una apuesta por promover y fortalecer el sector industrial como motor para promover la producción, el crecimiento del PIB y la inserción internacional; sin embargo, a nivel nacional el sector agrícola, particularmente la producción y exportación de café, banano y ganado, de forma diferenciada en cada país, mantenían su importancia como motor clave para lograr el desarrollo y dinamismo de las economías en los países centroamericanos.

La crisis económica y política que afectó a la región centroamericana en la década de los ochenta, provocó que en la época de los noventa se diera la construcción gradual de un nuevo estilo de desarrollo en la región, en el que se aprovechó tanto las ventajas de una vinculación creciente en la economía mundial, como las oportunidades que ofrece la integración entre los países de la región, lo que la diferencia de la integración de los años sesenta que se fundamentó en la sustitución de importaciones al interior del Mercado Común Centroamericano (Villalta, 2012).

Por ello, durante la década de los noventa, con el nacimiento del SICA (Protocolo de Tegucigalpa, 1991), se impulsa un modelo de desarrollo en la región que va más allá de lo económico al reconocer la necesidad de apostar también por el desarrollo social, cultural, político e incluso ecológico. Este modelo descansa sus bases filosóficas en los Acuerdos de Esquilas I (1986) y Esquipulas II (1987); así también se puede apreciar en los pilares y apuestas que se plantean en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala, 1993); la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES, 1994); el Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador, 1995) y el Tratado marco de Seguridad Democrática (1995).

Sin embargo, a nivel nacional, los países de la región registraban el inicio de una serie de reformas económicas y políticas como parte de la implementación del modelo neoliberal, con el cual se dan fin al modelo agroexportador que había servido de modelo de desarrollo por más de medio siglo. Por ello, se registran en los países, con diversas velocidades y resultados, la liberación de la economía, la promoción de libre comercio, la reducción del gasto público e intervención del Estado, el fortalecimiento del sector privado y una serie de medidas y ajustes estructurales a nivel macroeconómico.

En esta misma línea, con el impulso del regionalismo abierto en América Latina, la implementación del modelo neoliberal y la participación de los países centroamericanos en la Organización Mundial del Comercio (OMC), también se promueven los Tratados de Libre

Comercio (TLC), suscritos, en su mayoría, de manera bilateral por Estados Miembros del SICA.

A inicios del siglo XXI, dichos Estados también se hacen eco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030). Los lineamientos de ambas agendas servirán entonces para orientar parte del modelo de desarrollo que impulsará el SICA y el enfoque en temas relacionados con el desarrollo sostenible.

## **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL SICA**

El SICA presenta una compleja estructura institucional. “[...] se define políticamente por un marco jurídico político de inspiración comunitaria que, sin embargo, ha configurado una estructura institucional de marcado carácter intergubernamental” (Santos, 2016).

La contradicción que late en su seno ha sido objeto de crítica permanente y objeto de una propuesta de reforma institucional casi permanente. Desde la década de los noventa, cuenta con cinco subsistemas (político, económico y comercial, social, cultural y educativo y ambiental), que le otorgan un carácter multidimensional, muestra del compromiso con el desarrollo que supuso el proyecto inicial de Esquipulas. Sin embargo, la adopción del regionalismo abierto cambió el curso del proceso, pasando a centrarse en la agenda económica y comercial (Santos, 2016: 37).

Durante la primera década del siglo XXI, el SICA impulsa una serie de reformas institucionales y una serie de políticas regionales que buscan garantizar el desarrollo en la región. Este esfuerzo se logra gracias al acompañamiento financiero y técnico de la cooperación internacional para el desarrollo.

En diciembre de 2010, por iniciativa de los gobiernos de El Salvador y Guatemala, el SICA impulsa la agenda de *Relanzamiento de la Integración Centroamericana*, la cual se sustenta en cinco ejes sectoriales: 1. seguridad democrática; 2. prevención, mitigación de desastres naturales y efectos del cambio climático; 3. integración social; 4. integración económica y 5. fortalecimiento institucional.

Esta agenda ha conseguido articular un catálogo de acciones de política regional que supera los límites de la integración económica y retoma el compromiso inicial con el desarrollo (...) El marco jurídico de la integración centroamericana cuenta con mecanismos jurídicos vinculantes, los reglamentos, que permiten la incorporación de las políticas regionales a los procesos nacionales. Pero su elaboración por parte de los distintos consejos de ministros del SICA que pusieron en práctica agendas de políticas

sectoriales no ha sido lo habitual, lo que nos lleva a pensar que no existe el suficiente grado de consenso o de voluntad para su puesta en práctica efectiva. Sin este instrumento, la política queda como una iniciativa de coordinación entre países, dejando su implementación a factores coyunturales” (Santos y Poso, 2013: 36).

Por ello, se puede llegar a pensar que el marco regional desde donde se impulsan estas políticas de desarrollo, vuelve compleja su aplicación efectiva tanto a nivel regional como a escala nacional. Dicho proceso se enfrenta a contradicciones importantes vinculadas al marco jurídico e institucional del SICA, sumándose el intergubernamentalismo dominante y su compleja estructura orgánica-administrativa cuya sostenibilidad y funcionamiento dependen, mayoritariamente, de las aportaciones de la cooperación internacional para el desarrollo.

De acuerdo a los patrones institucionales del SICA, corresponde a los distintos Consejos de Ministros sectoriales la materialización de las políticas, que se gestan en el marco de sus secretarías respectivas. Una vez definidas, con la mediación del Comité Ejecutivo, se elevan a la aprobación de la Reunión de Presidentes, que lo hace por consenso. Sin embargo, esta decisión presidencial no conlleva obligatoriedad ni juridicidad subsidiaria. Esta última sólo se establece mediante la aprobación de un reglamento en el seno del Consejo de Ministros sectorial correspondiente, firmada por los ministros representantes de cada país que esté dispuesto a implementar la política.

En este caso, la publicación en el diario oficial nacional incorpora la política a los marcos jurídicos nacionales. Sin embargo, el SICA no tiene definidas competencias específicas en materia de política, que quedan bajo el control y seguimiento de los gobiernos respectivos una vez han sido incorporados a su sistema político y jurídico. Tampoco dispone de instrumentos financieros que permitan su financiación directa. Hasta entonces, las acciones de políticas aprobadas pueden ser implementadas por iniciativa de las distintas secretarías de los consejos de ministros sectoriales del SICA, con la colaboración y el compromiso de los gobiernos, pero no de forma vinculante. Por lo general, este proceso se lleva a cabo en los casos en los que la política cuenta con un mínimo de financiación para operar (Santos, 2016: 37).

El inventario de políticas de desarrollo en el SICA es bastante exiguo, poco articulado y casi reciente, considerando la amplia trayectoria de la integración centroamericana. Con la excepción de las políticas de la integración económica (1993) y la de pesca (2005), la mayoría de políticas se localizan a partir del 2008, registrando un auge importante sobre todo con la estrategia de *Relanzamiento de la Integración Centroamericana*.

**Cuadro 2**  
Inventario de Políticas y Estrategias de desarrollo del SICA (2008 – 2018)

Pilar o Sector Estratégico	Políticas y Estrategias de Desarrollo	Año
Seguridad democrática	Estrategia de Seguridad de Centroamérica.	2012
	Estrategia Regional de Cambio Climático.	2010
Prevención, mitigación de desastres naturales y efectos del cambio climático	Política Centroamericana de Gestión Integral de riesgos a desastres.	2010
	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial.	2010
	Estrategia Regional Ambiental Marco 2015 – 2020.	2014
	Estrategia agricultura sostenible adaptada al clima para la región del SICA (2018-2030).	2017
	Agenda Estratégica Social de Centroamérica.	2008
Integración social	Agenda Estratégica y Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana.	2009
	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos.	2009
	Negociación conjunta de la compra de medicamentos para los sistemas de salud.	2010
	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032.	2011
	Política Cultural de Integración Centroamericana.	2012
	Política Educativa Centroamericana 2013 – 2021.	2013
	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género.	2013
	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (2017 – 2024).	2017
Integración económica	Estrategia Marítima Portuaria Centroamericana.	2009
	Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020.	2010
	Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio.	2012
	Estrategia Regional de Fomento al Emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana 2012 – 2017.	2012
	Estrategia Institucional BCIE: Integrando el Desarrollo y la Competitividad Sostenible 2015-2019.	2015
	Política de Integración de Pesca y Acuicultura 2015-2025.	2014
	Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana.	2017
Fortalecimiento institucional	Política Agrícola Centroamericana 2018 – 2030.	2018

Fuente: Elaboración propia con base a Mapeo del Marco Estratégico de las Políticas Regionales de las Instancias del SICA (2016); Estado de la Región (2011) y Consejo Agropecuario Centroamericano (2018).

Es importante mencionar que, a pesar de la actualización que registran algunas políticas tales como: Agrícola, de Educación, de Cultura, Cambio Climático, Riesgos en Desastres y de Seguridad



Alimentaria y Nutricional; no se cuenta con estudios de impacto sobre los efectos y aportes que dichas políticas han generado al desarrollo en la región, ni tampoco con estudios que reflejen su proceso de implementación y armonización con el nivel nacional. No se debe olvidar que, en el SICA, al no tener definidas las competencias en materia de políticas, su ejecución no es vinculante para sus países miembros. Su viabilidad también se ve comprometida por la ausencia de mecanismos de financiación.

### **UN BALANCE DEL MODELO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN EL SICA: 2008 - 2018**

En los últimos diez años son diversos los fenómenos que han frenado y casi estancado el desarrollo que registra el SICA, destacándose entre ellos: la crisis de Honduras de 2009, las tensiones fronterizas (Honduras-El Salvador; Nicaragua-Honduras y Nicaragua-Costa Rica), la crisis económica internacional y sus efectos en las principales fuentes de financiación de la región (remesas, exportaciones y maquila), la crisis ambiental y los impactos de algunos desastres naturales (Santos, 2016: 33).

Se suman, la crisis de seguridad, la violencia producto de la presencia de pandillas o maras y el crimen organizado como males públicos que han convertido a Centroamérica en una de las regiones más violentas del mundo (especialmente en los países del Triángulo Norte). Asimismo, se ha registrado en los últimos años una fragilidad institucional producto de la corrupción, la falta de confianza en el aparato policial y de justicia, violación sistemática de derechos humanos, así como las últimas crisis políticas que han registrado países como Guatemala y Nicaragua.

A pesar de los aportes y esfuerzos que viene impulsando el Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana, es importante aclarar que el SICA, no cuenta con una línea de base que permita comparar el aporte o impacto que el modelo y las políticas de desarrollo han generado a la región centroamericana en la última década. Tampoco se registran informes de evaluación de las políticas y estratégicas de desarrollo. Por lo que, hacer un balance del modelo y las políticas de desarrollo en el SICA en los últimos 10 años, se convierta en una tarea titánica y arriesgada.

Desde un enfoque cualitativo, el modelo y las políticas de desarrollo que registra el SICA en la última década, presentan el siguiente balance:

## **SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO**

Durante los últimos 10 años, el SICA ha registrado una apuesta regional por un modelo de desarrollo multidimensional, el cual descansa en una serie de acuerdos e instrumentos ya citados, sin embargo, dicho modelo convive a velocidades y lógicas distintas; aunque no necesariamente contrapuestas; tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional los países de la región han seguido implementando, por más de dos décadas, el modelo neoliberal. Y a nivel internacional, la Agenda de los ODM (hasta el año 2015) y de los ODS han sido las hojas de ruta a seguir para lograr el desarrollo.

Se suma el auge que ha tenido en los últimos años el llamado regionalismo estratégico, a partir del cual, los Estados Miembros del SICA también han venido participando de forma activa en plataformas de diálogo y concertación política (ALBA-TCP, CELAC y Alianza del Pacífico) así como el impulso de relaciones bilaterales de tipo político, comerciales y de cooperación con países extra regionales como China, India y Qatar.

Aunque las dinámicas, los sectores y las lógicas que se impulsan no son excluyentes, los esfuerzos que se asumen por parte del SICA, registran grandes desafíos: la inflación de reuniones que atienden los países, el solapamiento y la proliferación de diversos acuerdos y compromisos por cumplir, la superposición e incluso contradicción de agendas diversas y dispersas a tratar, entre otros. Todo esto vuelve pesado y complejo el abordaje común de temas de interés regional y, quizás, lleva a sobrepasar las capacidades políticas y técnicas de los equipos gubernamentales en su efectivo cumplimiento, sobre todo aquellos vinculados a las iniciativas que requieren de mayor esfuerzo y compromiso por parte de los países en el marco SICA.

## **SOBRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN EL ESPACIO REGIONAL**

Durante los últimos 10 años, la creación de políticas de desarrollo en el SICA ha permitido incidir favorablemente en el surgimiento de políticas públicas nacionales y en el avance de temas estratégicos y de interés para el desarrollo de la región: reactivación económica, infraestructura productiva, salud, educación, equidad de género, gestión del riesgo, entre otros; permitiendo, la creación de planes para garantizar la implementación de algunas políticas, tales como: el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible (2009) y el Plan de Acción de Pobreza y Protección Social (2016), así como la creación de las primeras plataformas de coordinación y esfuerzos conjuntos, la Alianza del Subsistema Social del SICA a favor de la implementación de los ODS (2017), el Comité Técnico Intersectorial del SICA (la cual aglutina 13 Sub-Secretarías) y la Agenda Intersectorial sobre Protección Social y Productiva (2018).

A pesar de lo anterior, se debe reconocer que la implementación efectiva, la coherencia con los marcos normativos y programáticos a nivel nacional, así como el seguimiento de dichas políticas de desarrollo, ha sido bastante limitado, además de registrar un nulo ejercicio de evaluación sobre el impacto real generado en el desarrollo de la región.

Una de las características de estas políticas es la precariedad de la financiación, debido a que procede únicamente de los fondos de la cooperación aportados por el SICA. En este caso, los gobiernos sólo participan asumiendo los costes de la incorporación de los distintos procesos administrativos y burocráticos. La dependencia de los fondos de la cooperación conlleva también riesgos importantes en todo el proceso de definición de la política, al incorporar un actor con intereses diferenciados (Santos, 2016: 41).

Es claro que las políticas y estrategias “no tienen la misma prioridad para las agencias de cooperación que para los gobiernos, ni tampoco aluden a ámbitos de la realidad regional cuya atención debería ser del mayor interés para el conjunto de Estados que forman parte del SICA” (Estado de la Región, 2016: 379).

De acuerdo al informe del V Ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación Regional del SICA 2017 (2018), del total de flujos de cooperación que el SICA reporta para el 2017 (USD 225.549.699,99), los sectores cambio climático (36%), integración económica (30%) y seguridad democrática (21%) concentran la mayor cantidad de flujos de cooperación recibidos. Dentro de ellos, el sector integración social (11%) concentra la mayor cantidad de políticas y estrategias de gran relevancia para la región, las cuales reportan un papel central en el aporte que realiza la región al cumplimiento de los ODS.

Por último, el sector fortalecimiento institucional concentra a penas 2% de la cooperación internacional, a pesar de las responsabilidades que el SICA tiene para garantizar la gobernanza de todo el sistema. Por otra parte, según dicho informe, a pesar de que registrar una menor dispersión de unidades de ejecución (85) y un mayor alineamiento de la cooperación al preferir dirigir su apoyo a las políticas y estrategias de los cinco sectores estratégicos, se podría afirmar que el cambio climático, la seguridad regional y el desarrollo económico son temas priorizados por la agenda de desarrollo que pauta la cooperación internacional; lo cual se superpone a la visión integral de desarrollo que impulsa la región.

Por otra parte, “hay grandes dificultades para dar seguimiento a la implementación de las políticas y estrategias, debido a que las respectivas secretarías técnicas no cuentan con información sistematizada que les permita conocer el avance y mucho menos los impactos de

las acciones asociadas a ellas. También existe el problema de que, en algunos casos, los textos han sido redactados de una forma más bien discursiva, y resulta difícil extraer de ellos objetivos concretos, acciones y resultados esperados” (Estado de la Región, 2016: 379).

La mayoría de políticas y estrategias, carecen de un enfoque intersectorial (coordinación horizontal) y de un mecanismo multinivel (coordinación vertical); lo cual no permite articular esfuerzos conjuntos por parte de diversas instituciones del Sistema ni de éste con las instituciones claves a nivel nacional, operando en su mayoría como piezas relativamente aisladas.

Temas sensibles como la migración irregular aún registran una desventajosa posición en el diseño de una política o estrategia a nivel regional, a pesar del alto interés e impacto que tiene estos fenómenos para El Salvador, Belice, Nicaragua, Guatemala y Honduras; así como su vinculación con temas estratégicos como la violencia, desempleo, narcotráfico; los derechos humanos, la calidad de vida y el bienestar de la población.

#### **COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SICA**

En América Latina y el Caribe la CSS ha adquirido especial relevancia en los últimos veinte años. Es la región más dinámica en dicha modalidad, también se han registrado los mayores avances en el marco normativo, programático e institucional. Además, en la región se realizan importantes esfuerzos técnicos para mejorar los sistemas de registro, visibilización, evaluación y cuantificación.

Lo anterior es resultado de un interés por fortalecer la CSS en América Latina, así como de otros factores como la reducción sensible de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la región y la formación de alianzas políticas y económicas con países extra regionales como China, Turquía, Qatar, India, entre otros; que también han contribuido a la dinamización de los vínculos de CSS, así como la obtención de fuentes alternativas de recursos económicos (Ojeda, 2016: 156-160).

En el SICA, la CSS también está presente desde hace dos décadas, ejemplo de ello la cooperación sostenida con México, a través del Programa Mesoamericano de Cooperación y las experiencias generadas en el marco del Consejo Superior Universitario del espacio Centroamericano (CSUCA). Sin embargo, es a partir del año 2013, con el *Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional*, cuando aparecen las referencias concretas a la CSS en el SICA, al definir la cooperación regional como “aquella cooperación que se concreta entre países del SICA con base al intercambio de mejores prácticas, incluyendo la posibilidad de realizar

intervenciones de triangulación para su funcionamiento” (SICA, 2013) -aunque dicha definición únicamente hace alusión a la CSS horizontal entre países miembros del Sistema-. Y es en 2014, con el *Plan de Acción de Eficacia de la Cooperación Regional*, que se plantea la necesidad registrar dicha cooperación.

Se suman dos eventos claves, donde ha sido abordada la CSS en el espacio regional:

- *II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia y Tendencias de la Cooperación Regional del SICA*, celebrado en el marco de la Semana de la Cooperación Regional, en junio de 2017, donde se abordó la temática del rol de la Cooperación intrarregional Sur-Sur y la Cooperación Triangular en el desarrollo regional, resultando propuestas como la elaboración de un catálogo de experiencias de CSS y la creación de un Fondo de CSS.
- *I Foro de Cooperación Sur-Sur Regional del SICA y Taller de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur Regional*; celebrados en julio de 2018, donde se abordaron posibles posicionamientos comunes en los debates abiertos en torno a la Agenda de Desarrollo 2030 y la II Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40); en la identificación de fondos e instrumentos para promover la cooperación regional Sur-Sur y, en el desarrollo de sus capacidades para impulsar acciones y proyectos de CSS y cooperación Triangular CTR.

Sin embargo, a pesar de contar con un Sistema Integrado de Cooperación Regional (SICOR), ha sido en el marco del V Ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación Regional del SICA, presentado en octubre del 2018, que por primera vez se visibiliza, cuantifica y valora la CSS que el SICA ha recibido (para el año 2017). Anterior a este ejercicio, a pesar de contar con experiencias de CSS y CTR, el SICA no había valorado la importancia de visibilizar dichos flujos.

De acuerdo al referido Informe, para el año 2017, el SICA reporta dos iniciativas de CSS y siete de CTR; que ascienden a un monto de 4.360.950 millones de dólares. Además, están dirigidas a los sectores de integración social, integración económica, cambio climático y gestión integral de riesgos; tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3**  
Iniciativas de CSS y CTR en el espacio regional de SICA (2017)

Proyecto o programa	Contraparte	Socio Sur-Sur	Socio Triangular
<i>PILAR SOCIAL</i>			
Apoyo a la estrategia regional para el combate del ZIKA.	SE-COMISCA	Turquía	
Cooperación Técnica para el desarrollo de sistemas inclusivos en la región mesoamericana.	CEEC	México	
Programa Triangular AMEXID - COSUDE.	CSUCA	México	Suecia
<i>PILAR CAMBIO CLIMÁTICO</i>			
Mesoamérica de Gestión de Riesgo de desastres.	CEPRENAC	México	BID
Apoyo en Foros Regionales del Clima.	CRRH	México	
<i>PILAR ECONÓMICO</i>			
Programa Integrado de Cooperación Técnica para la Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas de Centroamérica y República Dominicana.	COCATRAM	Chile y Argentina	Organización Marítima Internacional
Apoyo y fomento al desarrollo de la estrategia regional de emprendimiento, innovación, y desarrollo empresarial en países de Mesoamérica.	CENPROMYPE	Colombia	Unión Europea
Catalizar la implementación del Programa de acciones estratégicas para el manejo sostenible de los recursos marinos vivos compartidos de los grandes ecosistemas marinos del Caribe y la Plataforma Norte de Brasil.	OSPESCA	Brasil	GEF/FMAM
Fortalecimiento de las Instituciones Públicas centroamericanas responsables de políticas comerciales internacionales y de promoción de las exportaciones, así como del sector privado con potencial para exportar a la UE y el mundo.	SIECA	Chile	Unión Europea

Fuente: Informe del V Ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación Regional del SICA (2017: 48).

La CSS y CTR, empieza a tomar mayor importancia en el SICA. La conclusión de programas sustanciosos como el Fondo SICA-España, la finalización de relaciones diplomáticas de algunos países miembros con la República de Taiwán, la reducción sensible de la AOD (sobre todo en áreas de interés para la región como la social y ambiental), los nuevos esquemas de colaboración con socios como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, y Uruguay como observadores regionales (y de Marruecos, Qatar, Turquía como socios extra-regionales); así como los acercamientos

que se están sosteniendo con China, podrían ser razones e incentivos que están influyendo en dicha apreciación.

Las relaciones SICA-CARICOM también registran valiosas experiencias de intercambio y expresiones de colaboración conjunta. Y a pesar de que, a la fecha no se registran avances concretos para el establecimiento de un programa sostenido de CSS entre ambos esquemas de integración, el encuentro sostenido a finales de octubre del presente año, podría dar indicios de una relación fructífera entre pares.

Finalmente, las iniciativas de CSS y CTR que se reportan para el año 2017, han logrado alinearse a los ejes estratégicos, de las políticas y estrategias contenidas en los sectores priorizados para el desarrollo de la región. Y aunque no se cuenta con información sistematizada de las experiencias, estudios o información fácilmente disponible para el análisis y la reflexión rigurosa; se podría afirmar que la CSS y CTR aportan de forma significativa a los esfuerzos que impulsa el SICA para lograr el desarrollo en la región.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ayllón, B.; Ojeda, T. y Surasky, J. 2014 *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina* (Madrid: IUDC y Editorial Catarata).
- Bonilla, A. y Álvarez, I. (eds.) 2014 *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* (Costa Rica: FLACSO).
- CEPAL 1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, SICA 2013 *Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional* (Panamá).
- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores 2017 *Guía Técnica Complementaria del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional del SICA*. (Costa Rica).
- Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible 1994 *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamericana* (Nicaragua).
- Declaración de Esquipulas I 1986 (Guatemala).
- Declaración de Esquipulas II 1987 (Guatemala).
- Maruri, E. 2012 *La cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales sobre desarrollo en Iberoamérica (2008–2012)* Documento de Trabajo N° 2, (Uruguay: PIFCSS).

- Ojeda, T. 2016 *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur* (Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata).
- Orsini, P. y Flores, J. 2018 *Informe Final del Taller Regional. Mirada regional sobre la Cooperación Sur- Sur: Avances, desafíos y aportes a la agenda global de desarrollo*. (República Dominicana).
- Programa Estado de la Nación 2016 *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (Costa Rica: CONARE).
- Programa Estado de la Nación 2016 *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (Costa Rica: CONARE).
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana 1993 (Guatemala).
- Protocolo de Tegucigalpa 1991 (Honduras).
- Rodríguez, P. (coord.) 2013 *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa, Eurasia y Medio Oriente* (México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla).
- Sanahuja, J. 2007 "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas" en *Revista de Pensamiento Iberoamericano* N° 0 (Madrid).
- Santos, F. y Pozo, O. 2013 *El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina* en Colección de estudios centroamericanos N° 4 (Córdoba: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación).
- Segovia, A. 2002 *Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador* (Guatemala: F&G Editores).
- 2004 *Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico* en *Revista Centroamericana de Estudios Sociales* Vol. I, No.2, diciembre (San José: FLACSO).
- SICA 2016 *Mapeo del Marco Estratégico de las Políticas Regionales de las Instancias del SICA* (San Salvador).
- SICA 2018 *Informe del V Ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación Regional del SICA 2017* (San Salvador).
- SICA 2017 *Informe de la Semana de la Cooperación Regional del SICA, 2017* (Costa Rica).
- SICA 2017 *IV Ejercicio de Rendición de Cuentas del Sistema de la Integración Centroamericana: Informe Consolidado. Pilar de Integración Económica*. (San Salvador).



SICA-CEPAL 2004 *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos, Centroamérica: SG-SICA-CEPAL*, Documento síntesis. (México: CEPAL).

Silva, C. y Martins, C. (coords.) 2013 *Nuevos escenarios para la integración en América Latina* (Chile: ARCIS / CLACSO).

Tratado de la Integración Social Centroamericana 1995 (San Salvador).

Villalta, A. 2012 *“Los Nuevos Desarrollos en el Proceso de Integración Centroamericana”* Documento de Estudio (El Salvador).

# **EL PANORAMA ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

Giuseppe Lo Brutto\* y Eduardo Crivelli\*\*

## **INTRODUCCIÓN**

La situación actual de los procesos de integración regional en América Latina (AL) está lejos de ser lo que se vislumbraba en la primera década del siglo XXI. La construcción del regionalismo latinoamericano del nuevo milenio habría supuesto la superación de lógicas de la economía neoliberal para dar pie a un renovado entramado de ideas y relaciones sociales de convivencia más justa y armónica articuladas en esquemas institucionales a nivel local y regional que permitía garantizar la inclusión y participación de grupos excluidos de las configuraciones políticas anteriores.

\* Profesor-investigador del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” (ICSyH) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI, nivel I). Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES).

\*\* Estudiante del Doctorado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” (ICSyH) y Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDCS) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Secretario de la coordinación del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES).

Sin embargo, en la medida en que ha avanzado el nuevo siglo el panorama de la integración regional se fue reconfigurando hasta llegar a una fase de incertidumbre tras el cambio en la correlación de fuerzas políticas que están inclinando la balanza en favor de las fuerzas más conservadoras de la región, las cuales no han dudado en desmantelar gran parte del proyecto progresista latinoamericano de la década anterior. Por eso, partiendo de la hipótesis de que AL es una región en disputa en la que distintos grupos y elites locales y nacionales buscan el control de los recursos naturales y sociales a costos ambientales y humanos terribles, el objetivo de este capítulo es poner de relieve la correlación de fuerzas regionales que se desenvuelven en el panorama de la integración latinoamericana en la actualidad.

Para cumplir con este propósito, el presente capítulo se divide en cuatro partes. El primer apartado se centra en una reflexión teórica para comprender el regionalismo y los procesos de integración regional en AL. El segundo apartado parte del seguimiento de la historia reciente de los procesos de integración latinoamericanos al tomar en cuenta la reconfiguración política regional en este proceso. En el tercer apartado se ponen en perspectiva los procesos de integración en AL, poniendo de relieve la correlación de fuerzas que se disputan la región. Por último, en el cuarto apartado, se presentan algunas consideraciones finales.

## **EL REGIONALISMO Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

Desde la década de los ochenta, y con mayor intensidad en la década de los noventa, en AL se empezaron a ensayar procesos de integración regional que fueron calificados como “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”<sup>1</sup>, para distinguirlos respecto de los “viejos” modelos “cerrados” desenvueltos en la década de los sesenta, en el período de industrialización por sustitución de importaciones (Perrotta, 2013: 23). El nuevo regionalismo marcaba una tendencia de corte neoliberal basada en una perspectiva de intercambio comercial como elemento central para explicar las tendencias integradoras y de cooperación entre los países de AL.

Sin embargo, ante el fracaso de las políticas neoliberales, para el inicio del nuevo milenio la mayoría de los países latinoamericanos empezaron a girar a la izquierda, fortaleciendo el papel de sus Estados

---

1 En este capítulo tomaremos al “regionalismo” como la tendencia política que evoca el modo de ser y las aspiraciones propias de la región, mientras que la “integración regional” considera el proceso en el que los países de la región incrementan su complementación, buscando mutuos beneficios.

con toda una serie de políticas sociales de corte progresistas. De ahí que, por ejemplo, los países sudamericanos, hayan dado un giro más progresista al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) constituido desde 1991. Al mismo tiempo, los gobiernos de izquierda también lograron articularse con otros que daban continuidad a políticas neoliberales de la década anterior para impulsar proyectos de integración alternativos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004 y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en 2008.

Estos procesos llagaron prácticamente a la cúspide con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011, que por primera vez incluía a los 33 países de la región sin la presencia deliberada de los Estados Unidos (EE.UU.), Canadá o alguna otra potencia extra-regional. Aunque ese mismo año también se creó la Alianza del Pacífico (AP), que no tardó en ser vista como un retorno al regionalismo abierto, sin poder escapar de la sospecha de su utilidad geopolítica como mecanismo de contención del MERCOSUR y, por tanto, como un brazo estratégico de los EE.UU. para reposicionarse en AL<sup>2</sup>.

A pesar de ello, las expresiones integracionistas latinoamericanas del nuevo milenio fueron consideradas como “alternativas” y, con excepción de la AP, siguiendo los postulados de Pedro da Motta y Sandra Ríos (2007), así como de Antonio Sanahuja (2009), fueron consideradas como un regionalismo “post-liberal”, atendiendo al hecho que había dejado atrás los ejes de integración pro-comerciales, superando muchas de las dinámicas económicas neoliberales. En este proceso, el retorno del papel del Estado también permitió nuevas formas de articulación, unificación y movilización de proyectos políticos en crítica a la continuidad neocolonial de las estructuras del Estado moderno capitalista (Tapia, 2011: 121). Por eso, esta nueva fase de regionalismo también fuera calificada por Pia Riggirozzi y Diana Tussie (2010; 2018), como un regionalismo “post-hegemónico”<sup>3</sup>, comprendiendo

---

2 Sin embargo, existe un consenso de que estos casos responden a distintas visiones de la integración regional, pues por ejemplo, el regionalismo abierto es representado por la AP que está constituida por países que firmaron tratados de libre comercio (TLC) con los EE.UU., sean estos bilaterales, o sean plurilaterales, como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); por otro lado, están las experiencias del regionalismo post-neoliberal como los casos de la UNASUR, ALBA y CELAC, mientras que el MERCOSUR presenta un caso “híbrido” (Vadell, 2018).

3 La idea del regionalismo post-hegemónico trata de dar cuenta del espacio latinoamericano como una “estructura de oportunidad” para fortalecer nuevos consensos políticos, sobre todo en los derechos sociales, en un proceso que va desde lo nacional

una articulación regional que surge no sólo en función del rechazo hacia las políticas neoliberales del “Consenso de Washington<sup>4</sup>”, sino también para dar cuenta del fin de una etapa donde operaba un modelo único de integración basado en ejes pro-comerciales.

Hoy estas categorías teóricas que bien daban cuenta del regionalismo “alternativo” se encuentran en entredicho, del mismo modo que el proceso mismo de integración regional que prácticamente se ha visto paralizado ante el avance de las fuerzas políticas conservadoras en la región que, en cierta medida, han empezado a dismantelar el proyecto progresista de la década anterior. De ahí que se comprenda a la integración regional como un proceso en disputa, entre quienes pretenden una articulación estrechamente vinculada a los intereses estadounidenses en la región y quienes buscan una integración con mayores grados de autonomía respecto a dicha propuesta (Lo Brutto y Vázquez, 2015: 39). Es por ello que el momento actual de la integración latinoamericana no puede ser comprendido fuera del debate sobre el llamado “fin de ciclo<sup>5</sup>” de los gobiernos progresistas.

## **LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI**

Los primeros 15 años del siglo XXI arrojaron una nueva realidad a la política latinoamericana que no pudo ya entenderse en adelante sin la consideración de la sociedad civil como un componente esencial de los gobiernos que giraron a la izquierda (Moreno y Figueroa, 2018: 103). En su apogeo, en el año 2009, de los diez países sudamericanos, ocho tenían gobiernos de izquierda: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Al mismo tiempo, en Centroamérica y el Caribe estaba el Frente Farabundo Martí en El

---

a lo regional, recuperando la autoridad en materia de políticas públicas, haciendo de lado los intereses de los EE UU o de cualquier otra potencia en esta región (Riggirozzi y Tussie, 2018: 6).

4 El “Consenso de Washington” se refiere al conjunto de medidas de desregularización, privatización, liberación comercial y financiera destinada a combatir la crisis de la deuda y reconducir a las economías de los países en desarrollo hacia el crecimiento. Este consenso funcionó gracias al impulso que le dieron las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), prácticamente hasta la primera década del siglo XXI (Albaret y Devin, 2016: 28).

5 Existe un debate entre aquellos que consideran que hay un fin de ciclo de los gobiernos progresistas y quienes no lo aceptan, prefiriendo pensar que las derrotas electorales son puntos de estancamiento del proceso y, por tanto, los gobiernos de izquierda más bien habrían abierto un ciclo de validez y eficacia de las diputadas en el campo político desde la vía electoral y con ello, la posibilidad de volver a triunfar electoralmente (Aceves, 2016: 280).

Salvador, el sandinismo en Nicaragua, Álvaro Colom en Guatemala, Manuel Zelaya en Honduras y Leonel Fernández en República Dominicana<sup>6</sup> (Correa, 2018). En esta línea también estaba Cuba, con una larga tradición progresista desde el triunfo de su Revolución en la década de 1950.

A partir del 2014, aprovechando el cambio de ciclo económico<sup>7</sup>, inició lo que Rafael Correa (2018) ha llamado una “restauración conservadora”, que fue desarticulando y desestabilizando a los gobiernos de izquierda a partir de coaliciones de derecha con apoyo internacional. La contraofensiva de la derecha en sus distintas variables empezó a verse desde el triunfo de Mauricio Macri en noviembre de 2015, la derrota en el referéndum de Evo Morales en febrero de 2016, la destitución de Dilma Rousseff en agosto de 2016 y la “descorreización” de Ecuador producto del referéndum de febrero de 2018 (Moreno y Figueroa, 2018). En 2018 también se observó la agudización de la crisis socioeconómica en Venezuela y las movilizaciones en contra del gobierno sandinista de Nicaragua, así como el bloqueo a la candidatura de Lula da Silva, que dio pie al avance del ultraderechista Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil. A contracorriente de esta tendencia, México giró a la izquierda tras el histórico triunfo de Andrés Manuel López Obrador, que se suma a los tres gobiernos de corte progresista que quedan para la fecha en Sudamérica: Venezuela, Bolivia y Uruguay.

En este escenario, el primer mecanismo del regionalismo “alternativo” en mostrar rasgos de su ocaso fue la ALBA-TCP, sobre todo ante su pérdida de influencia después de la muerte de Hugo Chávez (2013) y el retiro de la vida política de Fidel Castro (2008) y posterior deceso (2016), que habían sido los principales promotores de esta alianza subregional. Luego, la caída de los precios del petróleo y la crisis que se desató a partir de ello en Venezuela y otros países andinos y caribeños terminaron por paralizar esta iniciativa, que si bien no se ha extinto por completo podría recibir la estocada de muerte con el giro a la derecha en la política regional. Ello también tuvo efectos en la UNASUR que enfrenta una profunda crisis con un

---

6 En países como Guatemala, con Álvaro Colom, o Paraguay, con Fernando Lugo; era la primera vez en la historia que la izquierda llegaba al poder; en el último caso rompiendo incluso una constante de siglos de bipartidismo (Correa, 2018).

7 Los Estados progresistas se vieron profundamente afectados por la baja de los precios en las materias primas y la recesión económica que los llevó a una disminución del gasto en servicios sociales entre las clases populares, lo cual provocó un clima generalizado de descontento que ha sido aprovechado por la nueva derecha para favorecerse el resultado en las urnas y recobrar el terreno perdido en la política regional.

doble cuestionamiento a partir de las dificultades para la elección del Secretario General y por las visiones encontradas frente a la crisis venezolana por parte de los países, lo que dificulta la toma de decisiones. De ahí que Brasil, Argentina, Colombia, Chile, Perú y Paraguay decidieran suspender su participación en la UNASUR hasta que se nombre a un nuevo secretariado, aunque el trasfondo de ello es la crisis de voluntad política en el bloque que está desincentivando la integración y cooperación en este tipo de esquemas de alineamiento ideológico.

La incertidumbre político-económica también llevó a la crisis del MERCOSUR que dio pie a la suspensión de Venezuela desde 2016. Desde ese momento cambiaron los vientos de la política económica regional, especialmente a partir de la nueva impronta otorgada por el presidente argentino Mauricio Macri, la cual fue potenciada con la asunción de Michel Temer mientras duró su presidencia en Brasil. Este cambio de rumbo volvió a alinear al MERCOSUR en los ejes económicos y comerciales que habían sido relegados por los gobiernos anteriores en favor de otros intereses políticos que, no obstante, se vieron sobrepasados ante las diferencias sobre cómo gestionar la crisis venezolana, resultando en una parálisis inédita de este bloque sudamericano (Bartesaghi, 2017: 2-3).

En lo que concierne a la CELAC, la exclusión de los EE.UU. y Canadá de este foro ha permitido que su legitimación venga de la propia región, desde donde los países latinoamericanos y caribeños coordinen sus posiciones para interactuar como bloque. La CELAC ha estrechado lazos con China pidiendo la inclusión de AL en el megaproyecto de la Nueva Ruta de la Seda<sup>8</sup> que conectaría al dragón asiático con Europa, África, el resto de Asia y a la región latinoamericana por la Ruta Marítima<sup>9</sup>. Aunque por el momento solo se han desplazado hasta esta región algunas sinergias, se espera que la CELAC fortalezca la capacidad de monitoreo y evaluación de los acuerdos bilaterales de sus miembros con China (Domínguez, 2017: 16). Además, la CELAC también puso el acento en la voluntad política birregional con la UE para colaborar más y cooperar mejor, sobre todo ante la vulnerabilidad de la región latinoamericana frente al cambio climático.

---

8 Las relaciones entre China y AL están enmarcadas en los documentos políticos conocidos como los "Libros Blancos" sobre América Latina y el Caribe de 2008 y de 2016, en los que se define la estructura de los objetivos de la política exterior china en la región con el fin de fomentar un comercio equilibrado y el estímulo de inversiones y cooperación en distintos ámbitos.

9 Esta iniciativa abarca también a AL, con la plataforma de la isla de Cuba a modo de base naval y los proyectos de comunicación del Gran Canal de Nicaragua, el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú y el túnel Argentina-Chile, como megaproyectos principales (Domínguez, 2018).

Ante el declive de las iniciativas bolivarianas, hasta la fecha solo la AP avanza casi sin contratiempos, como un bloque regional que estimula el libre comercio entre sus miembros además de haberse vinculado con el *Transpacific Partnership* (TPP) aunque por el momento prescinde de los EE UU, después de que Donald Trump sorprendiera a la diplomacia regional al retirar a su país de este acuerdo transpacífico. A pesar de ello, el esquema de integración que propone la AP, lejos del proteccionismo de Trump, es atractivo para los nuevos gobiernos que giraron a la derecha como los de Argentina y Brasil, sobre todo porque representa un espacio para abrirse a la colaboración intergubernamental y regional, lo cual además converge con sus aspiraciones por proyectarse en la zona Asia-Pacífico. En este tenor, el equipo de López Obrador dijo que no debe existir inquietud alguna sobre la apertura y el empuje del libre comercio por parte del nuevo gobierno mexicano, aunque no se descarta que el histórico giro a la izquierda de este país podría cambiar las perspectivas de la integración latinoamericana en los próximos años.

### **PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

Al responsabilizar a la “Revolución Bolivariana” por la crisis de Venezuela y el éxodo que ésta genera, la región se encuentra dividida, paralizando los proyectos de integración regional que habían sido impulsados por el “chavismo” (Romero-Castillo, 2018). Las crisis de la ALBA-TCP y de la UNASUR reflejan en gran medida la incapacidad de AL de crear proyectos de integración que sobrevivan a los cambios de gobiernos y a sus tendencias ideológicas. Esto lleva a que las iniciativas integracionistas entren en un “círculo vicioso de irrelevancia” a partir de su deterioro financiero, que a su vez conduce a más irrelevancia y a más deterioro financiero. Sin embargo, este círculo no continúa hasta la muerte de las organizaciones sino hasta convertirlas en “zombis”, es decir, en muertos que caminan. De esta forma, el paisaje regional actual está lleno de zombis ya que no hay nada más difícil que matar a una organización internacional<sup>10</sup> (Casas, 2016: 173).

No obstante, Daniele Benzi y Marco Narea (2018) precisan que estas visiones apocalípticas de la integración latinoamericana se envalentonan por la crisis de los gobiernos “progresistas” y los esquemas regionales que parieron. En este sentido, resaltan, por ejemplo, tesis

---

10 El ocaso del ALBA-TCP y la UNASUR podría ser ejemplo de proyectos de integración regional que nunca mueren, sino que entran en estado de latencia, como lo ha sido la Comunidad Andina (CAN), que a pesar de haberse constituido desde 1969, desde sus orígenes ha exhibido falta de capacidad jurídico-política para que sus miembros se comporten en el ambiente propio de un proceso de integración.



como las de Andrés Malamud (2016: 44) que plantea una imposibilidad (o inutilidad) de la integración latinoamericana debido a la heterogeneidad y fragmentación que la caracterizan, evidenciando las diferencias que imperan sobre las convergencias regionales. Aunque pese al derrotismo imperante o al histerismo que exuda de estas imágenes Benzi y Narea (2018:111) consideran al final del día, desde la perspectiva crítica, que la integración y el regionalismo son campos en disputa situados entre las particularidades sociohistóricas y geográficas de una región y las trayectorias nacionales e internacionales de un sistema mundial capitalista.

En este sentido, Javier Vadell (2018:10) señala que el desplazamiento del centro de acumulación dinámico del capitalismo hacia el Asia-Pacífico ha estimulado nuevas redes de poder global en la política internacional, promoviendo el cuestionamiento del Consenso de Washington desde 2001, a medida que otro Consenso Asiático liderado por China se va consolidando. En este sentido, los principales documentos que orientan la política china con la región son el *Policy Paper* de China para AL de 2008, el *White Paper* de China sobre el Desarrollo Pacífico de 2011; la Declaración de Beijing de la primera reunión ministerial del Foro China-CELAC, así como el plan de cooperación y el *Policy Paper* de China para ALC de 2016 (Vadell, 2018: 8). Con estas directrices se ha ido tejiendo una compleja trama de vínculos entre AL y China, que han tratado de ser disueltos por la reacción conservadora que mira a los EE.UU., tratando de ir neutralizando a la CELAC.

Ejemplo de ello es que en 2017 el tema venezolano que dividió a los países latinoamericanos empezó a agudizarse y terminó por alinear a aquellos gobiernos de corte conservador bajo las directrices estadounidenses en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el fin de favorecer el diálogo entre gobierno y oposición, dando por sentado que en el país se vivía una “crisis humanitaria”. La mayoría de los países continentales alineados con la política de Washington sugerían la recuperación del calendario electoral, mientras que las naciones del ALBA-TCP (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Cuba y varias islas del Caribe) secundaron al gobierno de Nicolás Maduro, que reconoció en la OEA un instrumento de los EE.UU. para intervenir en Venezuela con el apoyo de un grupo de gobiernos de derecha de la región. El gobierno venezolano decidió abandonar la OEA para enfocar sus energías en la CELAC<sup>11</sup> (Rojas, 2017). Estas dinámicas dan cuenta de la tensión que vive el escenario

---

11 Venezuela hará efectiva su salida de la OEA en abril de 2019.

latinoamericano ante la correlación de fuerzas que oscilan en la bipolaridad derecha-izquierda.

En este contexto, cabe recordar que los liderazgos de México y Brasil fueron fundamentales para la creación de la CELAC, si bien ambos países latinoamericanos hayan optado por pertenecer y liderar procesos de integración regional con principios reconocidos como dispares, como la AP en el caso mexicano y el MERCOSUR, en el caso brasileño (Vadell, 2018: 18). Queda claro que la visión social y alternativa, encarnada por la Cumbre Social del MERCOSUR<sup>12</sup> impulsada por los gobiernos de Venezuela y Uruguay, se desbarató con facilidad. Sin embargo, el MERCOSUR es tan difícil de reformar, como de romper, pues a diferencia de otros organismos regionales, logró un largo acumulado de reglamentaciones, acuerdos y tratados, que son vinculantes para los Estados miembros y cuya desvinculación sería una derrota política histórica para toda la región. Por lo tanto, la suspensión de Venezuela reforzó el ánimo “disciplinador” que algunos gobiernos asumieron en el marco del MERCOSUR, con objetivos exclusivamente políticos en medio de la disputa por marcar el rumbo del bloque (Larsen, 2016).

Además, luego de la conclusión de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ahora conocido como el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), el presidente Donald Trump parece decidido a seguir utilizando el comercio como una herramienta para cumplir las promesas de campaña. Mirando la lista de los principales socios comerciales de los EE.UU., no es sorprendente que luego de la “renegociación” del TLCAN, sea inevitable un conflicto comercial con Brasil, pues la relación económica entre ambas partes pasa por el marco regulatorio de MERCOSUR que, a pesar de sus imperfecciones, todavía es una unión aduanera en funcionamiento. Es probable que ello también afecte a Argentina, Uruguay y Paraguay y por ello no es descabellado que el presidente Trump sugiera una revisión del comercio con todo el MERCOSUR (Albertoni, 2018).

Ante el resonar de los ecos del proteccionismo a escala global, sobre todo en los EE.UU., resalta la AP, que es el único mecanismo

---

12 Venezuela ingresó al MERCOSUR como parte de un proyecto de transformación política latinoamericana, aunque nunca logró aportar claramente a la visión estratégica del bloque. Uruguay siempre mantuvo una postura de minoría moderada, avalando en disidencia las decisiones del bloque dominante. Por ello, la Cumbre Social nunca tuvo gravitación real en esta organización, además que los gobiernos miembros no delegaron ningún tipo de poder real a los actores de la sociedad civil (Larsen, 2016).

de integración latinoamericana (aparte de su predecesor, el Arco del Pacífico) que incluye explícitamente entre sus objetivos el relacionamiento externo, especialmente con la región Asia-Pacífico. Por ello en 2013, la presidenta de Chile Michel Bachelet propuso un esquema de convergencia entre la AP y el MERCOSUR<sup>13</sup> con el fin de practicar una política exterior distinta a la de su antecesor y mejorar sus relaciones con Argentina y Brasil. De ahí que los países miembros de la Alianza intenten generar sinergias entre los organismos y mecanismos subregionales presentando posturas consensuadas<sup>14</sup> (Prado y Velázquez, 2017: 81-82).

Al no ser un mecanismo de concentración política como la CELAC, la búsqueda de mayor apertura comercial es lo que ha acercado a los miembros la AP con el MERCOSUR, sobre todo porque los mandatarios de centro-derecha que ven con buenos ojos el libre mercado, son ahora la nueva cara del giro hacia la derecha de AL. Pero ¿las fuerzas conservadoras estarán a la altura para dar nueva linfa a la integración latinoamericana? La pregunta queda abierta porque, como bien se ha mencionado, a contracorriente de esta tendencia, desde México, el gobierno de López Obrador podría dar un giro distinto a la perilla de la integración latinoamericana que constituye por definición un proyecto en disputa.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

A lo largo de este capítulo se ha mostrado cómo la incertidumbre que envuelve los procesos de integración en AL cobra sentido cuando se comprende que históricamente los países latinoamericanos han tenido dificultades para crear plataformas comunes para articular sus intereses nacionales y regionales. A la luz de estas consideraciones y siguiendo la hipótesis de este capítulo, se comprende que AL es una región en disputa, lo cual nos lleva a pensar más allá de la idea de un “regionalismo zombi” en el que se vislumbra un cementerio de mecanismos de integración muertos que parecen vivos, sobre todo a partir del virtual declive del ABA-TCP y la UNASUR. Por el contrario, aquí se ha puesto de relieve que la integración latinoamericana se

---

13 Ambos bloques representan el 81% de la población y aproximadamente el 86% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región. Además, en conjunto representan 89% de las exportaciones y 88% de los flujos de entrada de Inversión Extranjera Directa (IED) de los países latinoamericanos y caribeños (AP, 2018).

14 En 2018 la AP y el MERCOSUR han definido un Plan de Acción para fortalecer vínculos entre los dos bloques acordando trabajar en lograr la integración comercial y la cooperación para el desarrollo frente al proteccionismo que impulsa la política de Trump en AL (AP, 2018).

ha construido en una lógica de solidaridad, de oposición, de resistencia y de bloqueo en un intento por fraguar alianzas con miras a generar relaciones económicas internacionales más autónomas. Ello ha dado pie a que los países latinoamericanos generen estrategias de “acoplamiento”, “acompañamiento” o “aislamiento” que asignan importancia relativa a los beneficios económicos de sus relaciones con los EE UU, subordinando así el objetivo de preservación de autonomía. Con ello se revela una estrategia de “oposición selectiva” mediante la cual los países latinoamericanos buscan preservar espacios de autonomía al mismo tiempo que colaboran con los estadounidenses (Becerra, 2013: 89).

Este capítulo ha analizado un regionalismo vivo que parece muerto, cuando se aprecia desde la idea del regionalismo post-liberal y/o post-hegemónico, que habría tratado de dar cuenta del fin de la era basada en la integración pro-comercial alineada a la hegemonía estadounidense y que ahora se convierten en jaulas conceptuales de las que es difícil escapar. Por tanto, ambos conceptos son puestos a discusión al observar que la integración latinoamericana no surge espontáneamente de contrapoderes que animan los procesos constitutivos y tampoco de un poder único como centro de racionalidad que trasciende las fuerzas globales. El panorama actual de la integración latinoamericana, más bien, permite recordar la tesis de Andrew Hurrell (1995: 38) sobre que “las regiones son socialmente construidas y por lo tanto, pueden ser políticamente disputadas”. En este sentido, se rescata la experiencia de la CELAC, sobre todo en su acercamiento con China que tiene el potencial de dar nueva linfa al regionalismo latinoamericano, sobre todo, al presentarse como el interlocutor y la plataforma natural de los países de AL como componente político (y geopolítico), estratégico e intergubernamental del proceso de integración regional (Vadell, 2018:18).

De ahí que de acuerdo con Rafael Domínguez (2017:21) se vislumbra un terreno de juego en el que se van a mover los países de la región en el momento de una posible transición hegemónica de EE.UU. hacia China. En este sentido, el llamado de Chile a la “convergencia” entre MERCOSUR y la AP, que cuenta con una “hoja de ruta” que interesa a China, para quien los aliados principales en AL son Brasil (MERCOSUR) y, por ahora, Chile (AP), podría abrir nuevos capítulos de cadenas regionales de valor y acumulación de origen; facilitación del comercio (incluido el de servicios) y ventanillas únicas de comercio exterior; cooperación aduanera y promoción comercial y pymes. Sin embargo, el dado se encuentra nuevamente en el aire ante la victoria en las urnas brasileñas de Bolsonaro que desde su candidatura habría anticipado que su mandato tenderá a enfocar su relación con

los EE.UU., enfriando la relación con China, que hoy es el principal socio comercial de su país (Barrio, 2018).

Por ello, siguiendo a Benzi y Nara (2018: 110) probablemente sea mejor asumir, de forma precautoria, que el estudio del regionalismo latinoamericano sigue siendo una cuestión tan compleja como abierta en la discusión sobre su situación, resultados, límites y posibilidades, y sus perspectivas futuras siguen siendo una tarea muy relevante tanto en el ámbito teórico, como en su dimensión política más aplicada. Es por ello que, al mirar el panorama actual de la integración latinoamericana viene a la mente la imagen de una región en disputa que delimita el terreno de juego en que se mueven las fuerzas regionales en un momento de reconfiguración hegemónica global, en el que también se observa un reacomodo de las fuerzas estadounidenses en AL, ante la ventana de oportunidad que China abrió para esta región en lo que va del siglo XXI.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aceves, L. 2016 *Aprender A Perder Lecciones del giro latinoamericano a la izquierda: los casos de Bolivia y Venezuela* (México: BUAP-EyC ediciones).
- Albaret, M. y Devin, G. 2016 “Los países del Sur en Naciones Unidas” *Foro Internacional*, 1(50): 13-39 (lugar de publicación).
- Albertoni, N. 2018 “Donald Trump sets his sights on Brazil”. *Global Americans*. <<https://theglobalamericans.org/2018/10/donald-trump-sets-his-sights-on-brazil/>> 10 de octubre.
- Alianza del Pacífico 2018 *Alianza del Pacífico y Mercosur definen Plan de Acción para fortalecer vínculos entre los dos bloques*. <<https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-mercosur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/>> 24 de julio.
- Bartesaghi, I. 2017 La crisis del Mercosur en 2016. *Informe sobre Integración Económica Universidad Católica de Uruguay*, 4: 2-14 (Uruguay).
- Barrio, F. 2018 *La mirada exterior de Bolsonaro: menos China y más Estados Unidos* en *Diario Perfil*, 13 de octubre en <[https://www.perfil.com/noticias/internacional/la-mirada-exterior-del-ex-capitan-menos-china-y-mas-estados-unidos.phtml?fbclid=IwAR3uwqovEDJFFi29qOdn\\_sgWeP5ziOkp7yO67uxsGADhsPoy9jZ2qnocvUk](https://www.perfil.com/noticias/internacional/la-mirada-exterior-del-ex-capitan-menos-china-y-mas-estados-unidos.phtml?fbclid=IwAR3uwqovEDJFFi29qOdn_sgWeP5ziOkp7yO67uxsGADhsPoy9jZ2qnocvUk)>
- Benzi, D. y Narea, M. 2018 “El regionalismo latinoamericano, más allá de los “pos”, el fin de ciclo y los fantasmas globales” en *Nueva Sociedad* 275: 106-120 (Buenos Aires).

- Becerra, L. 2013 “Hacia un marco constructivista realista para el análisis de las relaciones internacionales desde las periferias” en *Colombia Internacional* 78(236): 79-126 (Colombia).
- Casas, K. 2016 “Perspectivas del sistema interamericano”, en Bonilla, A.; Sáenz, S. y Morales, M. *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*, (FLACSO: San José), pp. 167-174.
- Correa, R. 2018 La izquierda latinoamericana, ¿atacada por la derecha y sus propios errores? en *Cubadebate* en <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2018/02/14/el-desafio-estrategico-de-la-izquierda-latinoamericana-atacada-por-la-derecha-y-sus-propios-errores/#.W8iQlGnPzIX>>
- Da Motta, P. y Ríos, S. 2007 *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas* en Serie Comercio Internacional 82, (Santiago: CEPAL).
- Domínguez, R. 2017 “La Princesa y el Dragón: cooperación China en América Latina y más allá” en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(4):3-27 (Universidad de San Buenaventura: Cartagena).
- 2018 “China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur” en *Carta Internacional*, 1(13): 38-72 (Belo Horizonte).
- Hurrell, A. (1995) “Regionalism in Theoretical Perspective”, en Fawcett, L. y Hurrell, A. (ed.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (Oxford: Oxford University Press), pp. 37-73.
- Larsen, F. 2016 “La crisis del Mercosur y del regionalismo latinoamericano” en *NODAL*, 9 de diciembre, en <<https://www.nodal.am/2016/12/la-tesis-del-mercosur-y-del-regionalismo-latinoamericano-por-federico-larsen/>>
- Lo Brutto, G. y Vázquez, C. 2015 “El laberinto de la integración estratégica de América Latina en el siglo XXI”, en Cordero, B. et al. *Reflexiones sobre Estado, Integración y Migración en América Latina hoy* (México: ICSyH-BUAP-Plaza y Valdez), pp. 39-66.
- Malamud, A. 2016 “El malentendió Latinoamericano” en *Nueva Sociedad* 266 (Buenos Aires), pp. 32-44.
- Moreno, O. y Figueroa, C. 2018 “Hegemonía, contrahegemonía y sociedad civil en los escenarios políticos contemporáneos de América Latina” en *Conjeturas Sociológicas*, 15(6) (El Salvador: Universidad de El Salvador), pp. 87-106.
- Perrotta, D. 2013 “La integración regional como objeto de estudio, de las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en

- Llanderrozas, E. (ed.) *Relaciones Internacionales, Teorías y debates* (Buenos Aires: EUDEBA), pp. 197-252.
- Prado, J. y Velázquez, R. 2017 “La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración” en Prado, J.; Velázquez, R. y Ochoa, L. (ed.) *La Alianza del Pacífico, nuevo mecanismo de integración latinoamericano* (México: AMEI-Fundación Konrad Adenauer), pp. 63-86.
- Riggiozzi, P. y Tussie D. 2010 *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (Londres: Springer).
- 2018 “Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía” en *Perspectivas* 3(5) (Rosario: Universidad Nacional de Rosario), pp. 6-21.
- Romero-Castillo, E. 2018 “Latinoamérica, hermandades en peligro” en *Deutsche Welle (DW)* 4 de septiembre, en <<https://www.dw.com/es/latinoamérica-hermandades-en-peligro/a-45349650>>
- Sanauja, J. 2009 “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina” en *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* N°7 (Buenos Aires: CRIES), pp. 12-54.
- Tapía, L. 2011 “La configuración de un horizonte contrahegemónico en la región andina” en *Utopía y Praxis Latinoamericana* 16(53) (Venezuela: Universidad del Zulia) 119-125.
- Vadell, J. 2018 “El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo multipolar: desafíos para la cooperación Sur-Sur” en *Carta Internacional*, 13(1) (Belo Horizonte) 6-37.







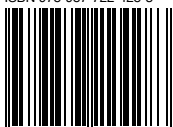
La cooperación Sur-Sur puede definirse como un entramado de relaciones e intercambios cooperativos y complementarios con objetivos de desarrollo entre actores del Sur.

Estas prácticas gestaron un proceso que impulsó la colaboración como estrategia para resituar a los países del Sur en el tablero internacional. Su mayor desarrollo tuvo lugar a principios del siglo XXI, al integrarse a las políticas exteriores de un conjunto de países que, en paralelo, impulsaban en la agenda política y económica internacional reformas de gobernanza global, reconfiguración de alianzas regionales y coaliciones interregionales.

El actual contexto latinoamericano es un momento crucial para reflexionar sobre el futuro de aquellas acciones que habilitaron el rico y valioso entramado que da nombre a este libro. En estas páginas, el foco fue puesto en un paso previo y fundamental de revisión y balance de una década de Cooperación entre los países del sur.

Es esencial revisar hoy las estrategias, tanto en el plano regional como en los ámbitos nacionales. Es fundamental conocer los avances y los desafíos a los que se han enfrentado cada uno de estos países en la tentativa de promover el desarrollo y la integración regional. Y también es necesario sostener una premisa: los países del Sur pueden y deben continuar cooperando entre sí.

ISBN 978-987-722-428-3



9 789877 224283



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais