

BRUNO AYLLÓN PINO

INVESTIGADOR ASOCIADO AL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN, UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, Y DOCTOR EN CIENCIA POLÍTICA, ESPECIALIDAD EN ESTUDIOS INTERNACIONALES.

IARA COSTA LEITE

PROFESORA SUSTITUTA DEL INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE BRASILIA. MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES POR LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE RÍO DE JANEIRO Y DOCTORANDA EN CIENCIA POLÍTICA EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIONES DE RÍO DE JANEIRO.

MÓNICA HIRST

PROFESORA DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA (UTDT), BUENOS AIRES, ARGENTINA, Y COORDINADORA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD INTERNACIONAL DE LA MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UTDT.

TAHINA OJEDA MEDINA

INVESTIGADORA ASOCIADA AL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN, UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MÁSTER OFICIAL EN ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS DE AMÉRICA LATINA (UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID).

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

PROFESOR-INVESTIGADOR, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA, MÉXICO. MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL POR EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (UCM) Y DOCTOR EN RELACIONES INTERNACIONALES POR LA UCM.

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

DIRECTORA DE LA CONSULTORA EN SOSTENIBILIDAD ENLAZA COLOMBIA Y ASESORA DE COMUNICACIÓN DEL EQUIPO DE TAREA SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR DEL GRUPO DE TRABAJO DE EFICACIA DE LA AYUDA DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE.

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

PROFESOR DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y DIRECTOR DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.

JAVIER SURASKY

PROFESOR ADJUNTO E INVESTIGADOR EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP), ARGENTINA Y COORDINADOR DEL DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNLP.

**Bruno Ayllón
y Javier Surasky (coords.)**

La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica

UTOPIA Y REALIDAD



SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
DIRIGIDA POR ENARA ECHART MUÑOZ Y JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

LA EDICIÓN DE ESTE LIBRO HA CONTADO CON EL APOYO DE LA AGENCIA
ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
(AECID), A TRAVÉS DE SU CONVOCATORIA ABIERTA Y PERMANENTE
(CÓDIGO 09-CAP2-1370)



DISEÑO DE CUBIERTA: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

© BRUNO AYLLÓN PINO, IARA COSTA LEITE, MÓNICA HIRST, TAHINA
OJEDA MEDINA, JUAN PABLO PRADO LALLANDE, MARÍA CLARA SANÍN
BETANCOURT, JOSÉ ÁNGEL SOTILLO, JAVIER SURASKY, 2010

© INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2010
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LATINOAMÉRICA.
UTOPIA Y REALIDAD

ISBN: 978-84-8319-509-3
DEPÓSITO LEGAL: M-20.327-2010

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN
DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE
POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA
EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA
CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

**PRÓLOGO. LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y SU IRRUPCIÓN
EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN, por José Ángel Sotillo 11**

**CAPÍTULO 1. AMÉRICA LATINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR:
REFLEXIONES CONCEPTUALES Y POLÍTICAS 17**

Mónica Hirst

1. Los PRM y la cooperación internacional 19
2. Los PRM latinoamericanos y la CSS 27
3. Ponderaciones finales 31

CAPÍTULO 2. ARGENTINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR 41

Javier Surasky

1. Introducción 41
2. Breve marco histórico de la Argentina reciente 42
3. Principales instituciones oficiales
de la cooperación argentina 46
4. Argentina como miembro activo de la CSS
y triangular 51
5. El Pro-Huerta: una experiencia exitosa
de cooperación argentina en Haití 57

6. El FOCEM como experiencia de CSS 59
7. Un tema pendiente: Argentina frente a los debates sobre la eficacia de la ayuda 62
8. Conclusiones 65

CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL. PROYECCIÓN SOLIDARIA Y POLÍTICA EXTERIOR 69

Bruno Ayllón Pino e Iara Costa Leite

1. Introducción 69
2. El eje Sur-Sur en la política exterior del Gobierno Lula: consideraciones generales 70
3. Surgimiento y evolución de la CSS en Brasil: instituciones, conceptos y prácticas 72
4. Principios, directrices y propósitos de la CSS brasileña 77
5. Contribuciones de la CSS brasileña 84
6. Consideraciones finales 91

CAPÍTULO 4. LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA 103

María Clara Sanín Betancourt

1. Introducción 103
2. El comienzo de la cooperación para el desarrollo y la CSS en Colombia 104
3. El inicio de la CSS en la Cuenca del Caribe como complemento a la política exterior 107
4. Una mirada a los países vecinos y varios intentos de modelos multilaterales en el Caribe 109
5. El cambio hacia el actual esquema de cooperación 113
6. Algunos datos sobre la CSS de los últimos años en Colombia 116
7. Colombia fortalece su presencia en escenarios multilaterales 119
8. Conclusiones 120

CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO 125

Juan Pablo Prado Lallande

1. Introducción 125
2. La cooperación internacional para el desarrollo de México. Antecedentes, planteamientos generales y transformaciones institucionales 126
3. La cooperación internacional para el desarrollo de México a la luz de su cooperación técnica Sur-Sur 132
4. La cooperación triangular mexicana: planteamientos generales, proyectos y orientaciones 140
5. Consideraciones finales 146

CAPÍTULO 6. EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR 153

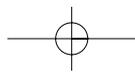
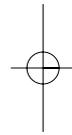
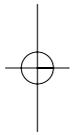
Tahina Ojeda Medina

1. Introducción 153
2. Surgimiento y evolución de la CSS venezolana 154
3. Principios y filosofía de la CSS venezolana 160
4. El entramado institucional 162
5. Una cooperación multisectorial 163
6. Venezuela frente a la agenda de la eficacia de la ayuda 171
7. Balance y recomendaciones 173

CONCLUSIONES. LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA REALIDAD EN PROCESO DE INVENCIÓN 177

Bruno Ayllón Pino y Javier Surasky

ANEXO. RECURSOS EN INTERNET SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR 187



PRÓLOGO

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y SU IRRUPCIÓN EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

En un medio internacional caracterizado por una alta intensidad en sus relaciones, por la preeminencia de la geoeconomía y por la proliferación de actores tanto públicos como privados, nos encontramos con una cierta confusión al intentar dibujar un mapa que refleje quién es quién en el planeta.

Se observa una situación que parece que se modifica constantemente y que, a su vez, convive con elementos dotados de permanencia, dando en buena medida razón a la frase de Lampedusa de que todo cambie para que todo siga igual. Sin embargo, también es cierto que los conceptos y términos tradicionales se quedan obsoletos para reflejar ese cambiante mapa en el que todo está interconectado.

Nuestro teatro de operaciones es más activo que nunca y no se sabe a ciencia cierta si hay alguien con una cierta capacidad de poner orden en todo ese entramado o si hay una conjunción de fuerzas que fijan ese orden.

Los actores predominantes, los Estados-nación, viven —o sobreviven— en un entorno en el que tienen que convivir con otros actores que le disputan, dentro y fuera, espacios reservados, en otro tiempo, exclusivamente para ellos. Con la paradoja de que su número aumenta, pero no su papel y competencias. Conservan el reconocimiento de lo que son, pero con bastantes restricciones en cuanto a su capacidad de influencia, de poder. Su antaño

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

indudable papel como entidades que garantizaban la estructura básica del sistema hoy está bastante cuestionado.

Para el conjunto, el desmoronamiento del sistema westfaliano, que Europa llevó con la colonización a todo el mundo, da pie, tras los cambios y mutaciones de la posguerra fría, a una sensación de cierta anarquía o cuanto menos desorden. Proliferan las expresiones para intentar comprender el fenómeno: desde el multipolarismo, el bipolarismo, el apolarismo, aunque sea innegable que Estados Unidos mantiene una posición de dominio internacional.

Con esa agenda abierta, es intenso el debate sobre el papel de los Estados, tanto en el interior de sus fronteras, cada vez más diluidas, como hacia el exterior; entre otras se trata de la cuestión de la diversidad de lo local frente a la unidad del Estado y cómo puede convivir con las demandas de mayor poder. Un caso paradigmático es el de Bolivia, cuyo nombre ya revela esta situación: Estado plurinacional.

Está en cuestión también el debate entre el proceso de globalización y el regionalismo, si son ámbitos complementarios o excluyentes y, a su vez, cómo se está construyendo una relación vertical —con instituciones internacionales que pasan a tener una mayor capacidad de actuación—, con otra horizontal —en la que proliferan un sinfín de entidades e instituciones que activan la cooperación regional—.

En todo caso, hay que reiterar el protagonismo de una forma de goeconomía que se establece para la protección de los intereses de los más poderosos (algunos Gobiernos y empresas), hasta la reivindicación de quienes quieren poner en marcha otro modelo de desarrollo. Este hecho no es nuevo; recordemos que el Tercer Mundo llevó a la Organización de Naciones Unidas la aspiración de crear un nuevo orden económico internacional, que fracasó por el escaso poder de implantarlo y el rechazo de los países más ricos.

Hoy las circunstancias lo hacen posible, en virtud de la irrupción de los llamados actores emergentes, que redimensionan el panorama internacional y tienen en los BRIC (Brasil, Rusia, India, China) a uno de sus principales exponentes.

De este modo, en este complejo mundo cobran especial protagonismo otras formas de trabajo que permanecían ocultas o en un segundo nivel con respecto a otras catalogadas como esenciales para el mantenimiento del orden internacional.

PRÓLOGO

Y, sin duda, una dimensión que irrumpe con fuerza en el escenario internacional son las relaciones Sur-Sur, que, por un lado, incluyen a los actores en ella implicados y, por otro, a un conjunto de interacciones propio de esa forma de relaciones regionales internacionales.

Al igual que la descolonización de la década de 1960 dio pie a unas intensas relaciones entre los países que accedían a la independencia, que formularon colectivamente una serie de reivindicaciones, la guerra fría no favoreció, todo lo contrario, la puesta en acción de esas reclamaciones.

El fin de la guerra fría cambió el panorama internacional y favoreció también el protagonismo de la dimensión Sur-Sur en la búsqueda de la reformulación de políticas conjuntas que tengan en cuenta los intereses de países en situación de desventaja, especialmente en ámbitos ajenos a la primacía de otras agendas internacionales.

El espacio Sur-Sur reconstruye una dimensión enormemente positiva en la vida internacional, ya que, en buena medida, al democratizarla, está dando voz e influencia a quienes hasta ahora han estado marginados o excluidos. Sin embargo, más allá de un optimismo generalizado con respecto a su potencial papel, algunas dudas se plantean con respecto a qué camino seguirá: puede ser cooptado por las principales fuerzas y dinámicas del sistema internacional, erosionando su potencial efecto transformador; por otro lado, existe la cuestión de cuál es el nivel de representación de los principales protagonistas del Sur y si defienden legítimamente sus intereses, pero no a todo el colectivo que, en alguna medida, representan. Sin duda es necesario un liderazgo efectivo, pero que no cometa los mismos errores de aquéllos a quienes se critica por un comportamiento individual.

La cooperación Sur-Sur puede enfrentarse al dilema de los peajes de la unidad o la debilidad de la dispersión. La diversidad y heterogeneidad de los componentes es un factor de riesgo para la cohesión de un grupo de países; la ausencia de un marco institucional, político o normativo facilita que no se ponga en cuestión el papel de cada una de las partes, pero dificulta la visibilidad y la puesta en común de los intereses colectivos.

También hay que seguirle la pista a cómo este fenómeno que se caracteriza por su actividad va encontrando caminos para su

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

institucionalización, o si quienes desempeñan esas funciones optan por realizarlas utilizando o estando presentes en las ya existentes.

En definitiva, vamos despejando la cuestión de qué modelo de relaciones Sur-Sur existen y cómo se ejercitan en el engranaje de esas relaciones en la dinámica del sistema internacional.

Las relaciones Sur-Sur suponen, pues, un cambio cualitativo en la cooperación internacional, que, como tal, genera un impacto progresivo en la estructura del sistema internacional, recomponiendo el papel de los actores y el poder/influencia que cada uno de ellos ejerce; al mismo tiempo, modifica la dimensión tradicional de la ayuda al desarrollo, rompiendo el binomio donante-receptor, para involucrar directamente a los que se incluían en la lista de ayudados.

La cooperación Sur-Sur supone también un buen ejercicio para aprender de los errores cometidos en la política y la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo, sometida en buena parte de las ocasiones a los intereses más que a lo que realmente contribuye al desarrollo. Dicha cooperación rompe con el hegemónico y tradicional binomio donante (Norte) y receptor (Sur), pero también supone un mayor y mejor esfuerzo de los países del Sur para asumir sus propias tareas en favor de un desarrollo compartido. Aun cuando justificada, ya no servirá de excusa achacar todos los males al Norte y a un modelo de cooperación absolutamente vertical, sino que la dinámica Sur-Sur corresponsabiliza a dichos actores de las buenas prácticas para conseguir objetivos comunes en ese ámbito.

Al mismo tiempo, el hecho de que países tradicionalmente marginados o excluidos del escenario internacional pasen a desempeñar una serie de actividades desde la asunción de competencias tiene como efecto importante que estos nuevos actores pasen a detentar una mayor responsabilidad y tengan la obligación de mejorar la efectividad de las acciones y rendir cuentas a quien corresponda.

Desde el escenario de los países latinoamericanos existe la percepción, en general, de que han sido mejores alumnos frente a la crisis. La crisis financiera, cuyo epicentro fue el capitalismo especulativo radicado básicamente en Estados Unidos, ha golpeado por supuesto a la economía real, afectando como un tsunami a todos los países, también a los latinoamericanos. En 2009, el PIB de la región descendió un 1,8 por ciento; el comercio, un 24; las inversiones, un

30, y las remesas, un 15 por ciento. Pero parece que la recuperación está en camino —las estimaciones dicen que la región crecerá un 3 por ciento en 2010; el Instituto Internacional de Finanzas eleva el porcentaje al 4,8 en 2010 y al 3,7 en 2011—, y que se volverá a la senda del crecimiento, lo que permite mejorar la situación socioeconómica.

Para América Latina la cooperación Sur-Sur supone un nuevo marco de relaciones, capaz de superar las tensiones y la excesiva polarización ideológica entre distintos Gobiernos, los diversos conflictos que existen en la región y un cierto ensimismamiento de cada país por resolver sus propios problemas; al mismo tiempo, abre el camino, respetuoso con cada particularidad nacional, para construir un espacio común, en el marco de la refundación de la región que supone el bicentenario de sus independencias y de una mayor autonomía colectiva en un sistema internacional en proceso de reestructuración, donde Estados Unidos mantiene una posición de dominio, pero en competencia con los poderes asiáticos (China, India, Irán) y Rusia, dejando en una cierta incertidumbre el papel de la Unión Europea como actor global.

Ampliando el foco de nuestra observación, la cooperación Sur-Sur implica también un mayor reconocimiento interno e internacional de los países latinoamericanos, en consonancia con el nuevo impulso que se está dando para reforzar el proceso de integración.

Un nuevo paso en las relaciones interlatinoamericanas lo encontramos con la puesta en escena de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, que nace en Cancún el 23 de febrero de 2010, convocada como la Cumbre de la Unidad; se constituye por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, con el ánimo de reunir a todos los países de la región. El plan de trabajo diseña varias líneas prioritarias de acción: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, asuntos económicos, desarrollo social, migración, desarrollo sostenible, desastres naturales, derechos humanos, asuntos de seguridad y cooperación Sur-Sur.

En el ámbito internacional, la agenda que viene servirá también para comprobar la capacidad de actuar colegiadamente: el 18 de mayo, la Cumbre de Madrid entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe; los días 26 y 27 de junio de 2010, la Cumbre del

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

G-20 en Toronto, y en noviembre en Seúl; los días 11 y 12 de noviembre, la Cumbre Iberoamericana en Mar del Plata; México, Perú y Chile acuden en noviembre a la cumbre de la APEC; y en diciembre de 2010, la cumbre del clima en México.

La cooperación Sur-Sur no va a ser la panacea que va a acabar con todos los males de Latinoamérica, pero sí una de las formas prácticas que puede permitirle salir de esa percepción de pesimismo antropológico con el que a veces se la reconoce y que le impide, por múltiples motivos, salir de su crónica situación negativa.

Como siempre que una obra se publica sobre una cuestión relativamente novedosa, sus autores nos facilitan muchas pistas para una mayor comprensión de la temática tratada, en este caso la cooperación Sur-Sur, pero también abren interrogantes sobre escenarios de futuro. A las consabidas incertidumbres sobre el futuro que nos espera se añaden algunas propuestas de itinerario a seguir. A partir de una visión general del estado de la cuestión, el libro disecciona casos particularmente interesantes, como los de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, con opciones distintas desde lo individual, pero que dibujan un marco de relación latinoamericano.

Estamos, pues, en algo más que un proyecto y algo menos que un proceso consolidado que refleja claramente lo importante que es crear desde la diversidad, actuar con los demás sin perder lo que puede aportar cada socio.

Como en ocasiones anteriores, el tiempo juzgará el alcance de la cooperación Sur-Sur, pero quizá nunca como hasta ahora se dan las condiciones para que esta forma de trabajo tenga éxito. Y, así, quienes hasta ahora estaban globalizados hegemónicamente tienen las opciones para democratizar el sistema internacional.

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

CAPÍTULO 1

**AMÉRICA LATINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR:
REFLEXIONES CONCEPTUALES Y POLÍTICAS**

MÓNICA HIRST

El fin del orden bipolar y el acelerado proceso de globalización tuvieron un gran impacto en los flujos de asistencia internacional. Frente a las evidencias de nuevos y graves desequilibrios Norte-Sur, se observó un renovado impulso de la comunidad de donantes y de los organismos multilaterales con diferentes propósitos y direcciones. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) expresaron individual y colectivamente la intención de perfeccionar sus instrumentos y mejorar los resultados de la ayuda internacional, al tiempo que fueron consensuados nuevos compromisos globales que contaron con el aval del sistema de Naciones Unidas y de la Unión Europea. También se ampliaron la participación de organismos no gubernamentales y los compromisos de fundaciones privadas con la cooperación internacional (CI).

En el periodo actual, el debate sobre la CI en la comunidad internacional adquirió una densidad que acompaña la evolución de la agenda global. Fueron establecidos enfoques novedosos en el ámbito de la OCDE, sistematizados en la Declaración de París (DP) de 2005, sobre las responsabilidades, la distribución de los recursos económicos, las atribuciones gubernamentales, el rol de los organismos multilaterales y de las organizaciones civiles y, tal vez lo más importante, sobre la complejidad de las realidades a ser atendidas por esta vía.

MÓNICA HIRST

Una nueva oleada de lecturas técnicas y políticas sobre el tema contribuyó a dar mayor solidez a este impulso, en busca de resultados efectivamente transformadores y compromisos con fechas pre-fijadas, destacándose los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos en el año 2000. No obstante, a pesar de esta estimulante coyuntura, persiste una multiplicidad de flancos vulnerables y cuestionables. Es el caso de las metas que siguen ausentes en las agendas de la asistencia, por los problemas de gestión y solapamiento que la ayuda internacional no logra superar o por la propia naturaleza dinámica e imprevisible que las crisis humanitarias y los escenarios de crisis severas plantean para la comunidad de donantes internacionales.

La agenda cargada de conferencias internacionales promovida por la comunidad de donantes ha tenido como objetivo mejorar los resultados de los nuevos consensos. Los compromisos acordados en París pasaron a merecer reuniones de supervisión y revisión periódica entre las cuales se destaca el encuentro de Accra, de septiembre de 2008, donde se aprueba una Agenda para la Acción.

La necesidad de dinámicas inclusivas con socios activos fue destacada como el camino deseado, lo cual involucra a *actores en desarrollo* como los países de renta media (PRM), especialmente los rotulados de *donantes emergentes*, los fondos globales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG). La importancia de la coordinación entre todos, para aumentar la eficacia, evitar la superposición y permitir una división de tareas bajo la plena apropiación y conducción del receptor, pasó a ser contemplada como el principal desafío a corto plazo para la asistencia al desarrollo.

Paralelamente a la revisión de las normativas globales sobre las responsabilidades de los países de renta alta (PRA) para que mantengan y amplíen sus compromisos de asistencia a los países de renta baja (PRB), los PRM pasaron a ser considerados cada vez más un eje de vinculación entre ambos extremos. Ganó lugar en la comunidad de donantes una expectativa de que estos países —en especial los que han sido calificados como donantes emergentes— funcionen como un elemento de articulación de dinámicas cooperativas de múltiples direcciones Norte-Sur y Sur-Sur. Al mismo tiempo, este rol parece vincularse con una lógica de suma cero, en

la cual la mayor responsabilidad de los PRM como donantes conduciría a la superación de sus condiciones como receptores.

El Sur, por su parte, también afinó sus demandas y diversificó el tipo de participación y contribución de sus países mejor posicionados, mediante la promoción de una cooperación entre pares y solidaria. Los PRM expandieron sus responsabilidades junto a los PRB otorgando un nuevo lugar a la cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular (Norte-Sur-Sur). Un conjunto de países latinoamericanos son actualmente parte activa de este proceso. Este aspecto constituye el objeto de este capítulo introductorio. El contenido del mismo estará dividido en tres secciones: la primera propone una breve reflexión sobre la utilización del concepto de PRM en el análisis de la CI; la segunda aborda la actuación reciente de América Latina en el tablero de la CSS; en la tercera se indica un conjunto de desafíos y dilemas políticos que la región enfrenta para construir su propia trayectoria como actor con voz y voto en la comunidad de la asistencia internacional.

Conviene hacer una aclaración metodológica: el presente texto utiliza una perspectiva amplia del concepto de CI. Se trata del abanico de posibilidades de asistencia económica y/o técnica y de apoyo político a los procesos de desarrollo económico, de fortalecimiento institucional y de mejora de las condiciones de paz y gobernabilidad democrática ofrecidas por los Gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones sociales y fundaciones privadas. Es fundamental resaltar que el prisma adoptado aquí se circunscribe a una lectura política del objeto en cuestión. Es por eso mismo que se privilegia una articulación de la cooperación internacional con el ámbito de la política exterior y de los condicionantes impuestos por el sistema político mundial.

1. LOS PRM Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1.1. LA DUALIDAD EN CUESTIÓN

La utilización de la categoría de PRM es de por sí problemática para abordar el tema de la CI¹. En primer lugar, su faceta simplificadora puede ser interpretada como un camino legitimador para el abandono

MÓNICA HIRST

de compromisos previos de los PRA (*desengagement*) (Alonso, 2006). En muchos casos los PRM pretenden ser merecedores de apoyo internacional, de forma que se eviten procesos de reversión, incluso en aquellos casos que revelan una mejoría en los indicadores sociales, de desarrollo económico y de condiciones institucionales. La dualidad que combina las condiciones de donante y receptor no es considerada, por lo tanto, un desarrollo problemático. Existe también el riesgo de que los cuestionamientos políticos sobre los desvíos interpretativos de esta categorización, debidos a la artificial homogeneidad a la cual alude, motiven reacciones defensivas desde el lado receptor, especialmente cuando se trata de los países de renta media baja (PRMB) (Cumbres Iberoamericanas, 2008). De hecho, este artificio metodológico puede conducir a una noción segmentada de la CI, contraproducente para los PRM, más aún cuando éstos son identificados como *donantes emergentes*.

La definición de estrategias de ayuda, a partir de la identificación del segmento de los PRM, pretende introducir un enfoque diferenciador para el Norte y dentro del Sur. Se trata de un concepto más benevolente que el de *graduación*, pero que también trae aparejada la idea de que la CI debe ser una doble vía para esta categoría de países. Es precisamente por este motivo que el concepto de PRM comenzó a incidir sobre las consignas globales de la CI. Sin embargo, el número representativo de naciones, 47 por ciento de los miembros de Naciones Unidas, que se encuadran en esta categoría (una especie de clase media global), dificulta la creación de normas que uniformicen criterios y expectativas. Se trata de un grupo que reúne realidades muy diversas y que agrega en una misma categoría a microestados, países medianos y naciones continentales.

Si bien es cierto que los PRM a menudo combinan su condición de receptores con el de donantes, la mayor disposición de estos países por expandir sus políticas de cooperación horizontal no siempre está acompañada por el interés en reducir sus condiciones de receptores de CI. Habrá que tener presente que, desde un punto de vista político, la reducción o suspensión de asistencia internacional puede corresponder también a una forma oculta de intervención (Thakur, 2007).

En América Latina contrastan las posturas de países como Brasil, Chile y Venezuela, que buscan prescindir de los flujos de asistencia internacional, frente a las de Colombia y Argentina, que optan por mantenerse abiertas a la ayuda internacional. En CSS, dichos países están más interesados en aumentar sus desembolsos para la ejecución de proyectos de cooperación técnica con organismos internacionales o por vía de acciones triangulares, lo cual también contribuye a aumentar su *poder* de decisión sobre las formas y los contenidos de los mismos² (Fonseca, 2010).

1.2. UNA CLASIFICACIÓN CON PARENTESCOS

En cuanto se limita a ser una terminología técnica, la clasificación de PRM se inscribe en la tendencia, acentuada desde el fin de la guerra fría, por parte de la literatura académica y técnica de utilizar rótulos que indican nuevas formas de agrupaciones interestatales con base en indicadores económicos y políticos, roles y funciones. Existiría un cierto paralelismo entre los conceptos de PRM y de países intermedios: ambos aglutinan a países más fácilmente identificados por lo que *no son* antes de por lo que son³. La heterogeneidad entre estos países es un factor sobresaliente y su identificación tiende a ser difusa y a veces subjetiva.

La definición de Estados intermedios se apoya en indicadores tales como tamaño de la población, identidad geopolítica, nivel de desarrollo, así como también en otros más amplios políticamente como sus contribuciones a la estabilidad regional e internacional. El concepto incluye así una dimensión política. Se aplica a Estados que se destacan tanto por su capacidad de reaccionar como de tomar iniciativas para lidiar con el desarrollo económico, iniciativas políticas y de seguridad en la región y/o el contexto mundial. La posición de dichos Estados revela opciones de política exterior, la habilidad de politizar la agenda global y de generar un cierto grado de activismo internacional. A primera vista, los Estados intermedios pueden ser vistos también como Estados pivotes, aunque la base realista de este último concepto impone obstáculos para hacerlo compatible con los compromisos institucionalistas que estos Estados definen⁴ (Chase, Hill y Kennedy, 1998).

MÓNICA HIRST

Los Estados intermedios creen fuertemente que las instituciones pueden influenciar el comportamiento del Estado y al mismo tiempo identifican como parte central de su misión internacional influenciar las instituciones. En los *foros económicos*, los Estados intermedios se preocupan por la promoción del desarrollo y la justicia social; en los *ámbitos políticos*, por los valores de la democracia y los derechos humanos; en los de la *seguridad internacional*, por el fin de las políticas de discriminación que afianzan estructuras de poder asimétricas, así como por la mejora de la eficiencia de las instituciones internacionales en la prevención y resolución de conflictos, acuerdos de paz y reconstrucción postconflicto.

Existe una vinculación positiva entre los nuevos formatos de articulación interestatal de países intermedios —que pueden o no ser poderes regionales— y la valorización de la agenda de CSS, en la cual se destaca un grupo de PRM. Además de apoyarse en oportunidades comerciales, la cooperación representa un camino de aprendizaje político, económico y cultural (Hirst, 2008). También puede constituirse en un medio para el fortalecimiento recíproco de la gobernabilidad democrática. La actuación de algunos PRM suramericanos —como es el caso de Argentina, Brasil y Chile— en la configuración de la agenda Sur-Sur de apoyo al desarrollo, la paz y la democracia otorga una connotación política al rol que juegan como arquitectos de la CSS.

1.3. LOS PRM Y LAS NORMATIVAS DE LA COOPERACIÓN NORTE-SUR

Los PRM comprometidos con la CI pretenden construir una visión dinámica y maleable entre la condición de receptor y donante; y evitar que se confunda la cooperación que pueden ofertar para fortalecer la CSS con su identificación como potenciales donantes subordinados a normativas adoptadas por los PRA, destacándose las *consignas* de la DP. Este segundo punto presenta sus dificultades cuando se observan diferencias en el interior de los países del Sur en cuanto al carácter *universal* de conceptos como *eficacia* y *buenas prácticas* en la CI.

De hecho, las reacciones de la comunidad de países que son, al mismo tiempo, donantes y receptores frente a la DP están revelando

un interesante mosaico de posturas del *Sur Global*. Se trata de un proceso de diferenciación más relacionado con los principios de política exterior que con un campo concreto de preferencias y opciones de oferta o demanda por asistencia. Mientras son indiscutibles los consensos en los extremos, tanto entre los PRA como entre los PRB, es notable la fragmentación entre los PRM. Los *alineamientos* en los polos Norte y Sur sobre las nuevas normativas de la CI, se dan, por un lado, como consecuencia del poder de agenda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y, por el otro, como resultado del exceso de carencias y vulnerabilidades que deben ser abordados. Esto explica el hecho de que África sea el continente que presente el mayor porcentaje de países adherentes a la DP.

Entre los países del Sur aparecen tres opciones claramente definidas: los adherentes con evaluación, los adherentes sin monitoreo y los no adherentes. El elemento diferenciador parece estar relacionado con la importancia de los flujos de asistencia internacional de los cuales se depende y/o las posturas más críticas frente a las políticas dictadas por la comunidad de donantes que configuran la CI⁵. Una vez más, África es la región donde el 75 por ciento de los países adherentes a la DP también lo son al monitoreo, mientras que en América Latina apenas dos PRM, Perú y Colombia, han adoptado este camino (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, 2008).

1.4. LOS PRM Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

La CSS viene presentando nuevas configuraciones que: a) favorecen la identificación y la profundización de intereses comunes entre los PRM; b) abren campos de colaboración con los PRA; y c) estimulan la ampliación de las expectativas de la CI de los PRB. En términos políticos, algunos PRM donantes han asociado la ampliación de sus compromisos con la CSS a la necesidad de su participación e influencia en las políticas globales de cooperación para el desarrollo.

Este escenario presenta desafíos, pero también genera oportunidades para los PRM para reevaluar estrategias de CI con los países y organismos donantes considerándose especialmente aquellos interesados en profundizar su presencia en iniciativas de cooperación

MÓNICA HIRST

triangular y fomentar programas de intercambio de experiencias y capacidades en la región y fuera de ella. Éste es un campo que podría clasificarse como en fase de *experimentación*, que plantea para las dinámicas Sur-Sur tareas conceptuales, metodológicas y normativas que deberán comprender procedimientos flexibles y prever complejos procesos de interacción, desembolso de recursos, monitoreo y evaluación de resultados.

La capacidad de oferta de bienes públicos de los PRM, particularmente en el campo de la cooperación técnica, tanto regional como internacional, es esencial para la CSS. Para esto, además de estimular instrumentos que otorguen visibilidad y especificidad a sus acciones de cooperación horizontal, es cada vez más importante que se logre una coordinación al interior de sus Estados en la gestión de las mismas. Aún prevalecen dificultades para lidiar con la dimensión contable de la CSS, ya sea por la falta de instrumentos técnicos apropiados, ya sea por la propia diversidad de las acciones involucradas. Las actividades de cooperación muchas veces son desarrolladas como parte de los programas y proyectos ya previstos por los presupuestos nacionales.

Más allá de los problemas de coordinación entre los países donantes y receptores y en el interior de los mismos, la competencia política y la comunicación entre los actores locales y externos, gubernamentales y multilaterales, son frecuentemente responsables de resultados contraproducentes y frustrantes que contribuyen a comprometer los nobles propósitos de la CI. La CSS gestionada por los PRM no sólo está expuesta a este tipo de carencia, sino que a veces se ve doblemente afectada por ella debido a los escasos recursos económicos y humanos con los cuales opera. Por esto mismo, ampliar la capacitación para la cooperación en el ámbito de las agencias de los Estados con condiciones de ofrecer CI es una meta crucial para los PRM comprometidos en la CSS.

Conceptualmente, uno de los riesgos de la vinculación entre la categorización de PRM y la CSS es que sean acentuadas las generalizaciones que conduzcan a modelos de cooperación irrealistas o políticamente utópicos. La heterogeneidad del Sur se proyecta en las propias políticas de asistencia al desarrollo adoptadas por los países más activos en CSS. Para los países asiáticos —entre los cuales

destacan China e India— la CSS comprende simultáneamente actividades comerciales, de inversión y de cooperación técnica. El sesgo estatista dominante en la acción exterior de éstos países, que contribuye a este tipo de *cooperación paquete*, abre el riesgo de que la misma venga a ser interpretada como una réplica del modelo de cooperación aplicado por el Norte, ya que incluye una dimensión económica y comercial.

1.5. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

En la medida en que los PRM amplían sus aptitudes como donantes crece el interés de los PRA por desarrollar proyectos triangulares de cooperación⁶ (ECOSOC, 2008). Pero se torna difícil escapar de los campos de interés previamente definidos por estos países —el poder de la agenda—, lo cual implica la imposición de ciertos condicionantes para el montaje de sus asociaciones con los PRM. Este tipo de cooperación casi siempre combina recursos de los PRA con la experiencia de los PRM, dado que se pretende *aprovechar* el conocimiento y la sensibilidad del Sur para maximizar resultados. También se pretende capitalizar ventajas tales como afinidades culturales —inclusive lingüísticas— y políticas, así como el contacto directo y cotidiano con la exclusión social que los países en desarrollo comparten.

Para los PRM, la cooperación triangular corresponde a un nuevo camino para el fortalecimiento de sus capacidades de oferentes de bienes públicos internacionales desde el universo de la CSS, lo cual debe suponer una articulación entre pares y/o Norte-Sur-Sur. Se considera que la cooperación es triangular cuando involucra a actores institucionales en las tres *puntas* de la acción y genera una articulación trilateral basada en aportes y atributos diferenciados que son *competitivos* en el universo de la CI. Pero mantener este equilibrio significa prever una serie de cuidados para evitar desequilibrios en el diseño y la conducción de las acciones en cuestión. El desafío para los PRM será evitar que sus acciones triangulares sean confundidas con las de los PRA. La conservación de su identidad del Sur es crucial, ya sea para asegurar legitimidad junto a los PRB, ya sea para evitar su subordinación a las normativas impuestas por el Norte y para el Norte en sus acciones de CI (Meyer, 2008).

MÓNICA HIRST

La cooperación triangular poco a poco empieza a encontrar su lugar en la arquitectura global de la CI (ECOSOC, 2008). Se trata de una modalidad iniciada en las décadas de 1980 y 1990 a través de la oferta de técnicos y especialistas para el montaje de programas de asistencia al desarrollo ejecutados por los PRM en los PRB. En la actualidad, la ampliación del compromiso económico y el desarrollo institucional de los *donantes emergentes* abre un camino importante para estos mismos en las definiciones normativas y operacionales de la modalidad triangular de la CI. Cuando la opción de triangulación involucra a organismos multilaterales se amplían las posibilidades de diseñar proyectos menos *contaminados* por las asimetrías y las condicionalidades que acompañan a la ayuda ligada.

Entre tanto, si bien la diversidad es un atributo valorado en el Sur global, en términos empíricos introduce complicaciones operacionales y políticas. Por una parte, las condiciones institucionales de construcción de agendas de cooperación triangular Sur-Sur son limitadas. Por otra, es más fácil coordinar acciones en espacios multilaterales que en el *terreno de la cooperación* horizontal propiamente dicha, donde los idiomas de la CSS pueden llegar a ser muy diferentes y generar una *babel* entre los países del Sur. El Norte es más homogéneo que el Sur en todos los sentidos, lo cual incluye el ámbito de las acciones y de los diseños políticos de la CI. Una de las consecuencias de la heterogeneidad al interior de los países del Sur es la diversidad de formatos y contenidos de la CSS, lo que debilita y fragmenta a sus países en los debates globales sobre CI.

La CSS a menudo combina motivaciones de política exterior con demandas de asistencia técnica específicas. Pero no se trata de la reproducción de las lógicas de asistencia Norte-Sur condicionadas por asimetrías estructurales. Algunas evaluaciones sobre la CSS llaman la atención sobre la tendencia a la mayor fragmentación del tejido asistencial cuando la cooperación se presenta a partir de pedidos puntuales (Mussi, 2007). De hecho, es difícil lograr un diseño articulado que evite la dispersión en la cooperación entre países de ingresos medianos y de ingresos bajos. Es especialmente difícil coordinar estas acciones con otras de origen Norte-Sur que se dan en el mismo terreno, de manera tal que se maximicen las complementariedades. También está presente la precariedad institucional

y política del país receptor para ordenar sus demandas de tal forma que la ayuda recibida sea eficaz para la reducción de la pobreza, la inversión social y la mejora de las condiciones de gobernabilidad. Para los países suramericanos, en particular Argentina, Brasil y Chile (ABC), la experiencia en Haití corresponde a un laboratorio vivo para lidiar con estos desafíos (Esperón, 2008).

2. LOS PRM LATINOAMERICANOS Y LA CSS

2.1. LA CONFIGURACIÓN DE LA OFERTA REGIONAL

Al mismo tiempo que América Latina presenta el mayor porcentaje de PRM en el mundo, el 79 por ciento de los países de la región, destaca por presentar los mayores índices de desigualdad en el mapa social global. Tal paradoja sugiere el potencial de acción colectiva que debe ser canalizado en el ámbito latinoamericano. Sin embargo, esta capacidad no se producirá espontáneamente: se trata de una construcción política que debe ser estimulada a partir de atributos específicos y de motivaciones comunes.

La convergencia entre las trayectorias en políticas de desarrollo, democratización y CSS de América Latina le otorga a la región un rol político y una capacidad interesante de oferta en la agenda global de asistencia. Países latinoamericanos como Brasil, Argentina, México, Colombia, Venezuela, Chile y Cuba entienden la CSS esencialmente como una acción institucional de oferta de bienes públicos o asistencia técnica provenientes de sus agencias y de organismos estatales. Estos pueden o no contar con la colaboración de las organizaciones civiles y entidades privadas, pero lo más importante es que no están vinculadas a intereses comerciales y de inversión productiva.

La CSS en América Latina hoy día ya no se limita a la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). En la actualidad, ésta puede implicar transferencias de recursos líquidos, como están previstos en el caso del Fondo IBSA, formado por India, Brasil y Sudáfrica, para proyectos de cooperación en Haití y Guinea-Bissau, y el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) destinado a la ejecución de

MÓNICA HIRST

programas de desarrollo en Paraguay y Uruguay en áreas de gobernabilidad democrática, lo cual genera un atributo diferenciado⁷. Argentina, Brasil y Chile buscan configurar nuevas agendas de CSS que supongan una articulación más estrecha entre la cooperación política-institucional y de promoción al desarrollo.

Los datos recientes muestran que las motivaciones políticas inciden tanto en la solidaridad social como en la cooperación intrarregional latinoamericana. Cuando se contabiliza el número de acciones, Cuba aparece como el país con mayor capacidad de oferta al cubrir el 43,2 por ciento del total en América Latina. En seguida aparece México, con un 15 por ciento, y después Argentina y Chile, que juntos realizan la quinta parte de todas las acciones ejecutadas en 2007. Muy cerca de éstos se sitúa Venezuela, país responsable por casi un 10 por ciento del total regional. Asimismo, esta última se coloca como el principal socio receptor de la región con casi un 35 por ciento del total de acciones. El Salvador es el segundo gran socio receptor, con más de un 10 por ciento de las casi 1.500 acciones finales, y muy cerca, con un ocho por ciento del total, le sigue su vecina Nicaragua (SEGIB, 2008). El perfil globalmente diversificado de la CSS de Brasil explica que sus acciones en América Latina correspondan apenas a un 5 por ciento en el total de la cooperación horizontal intrarregional; si bien en términos económicos, estas mismas representan el 40 por ciento de la acción brasileña en este campo⁸ (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2007).

2.2. EL MARCO POLÍTICO DE LA DIVERSIDAD

Las políticas de CI corresponden siempre a una dimensión instrumental de las estrategias de inserción internacional de los países de la región. En el contexto latinoamericano, el peso de las especificidades de cada país en cuanto a sus políticas y prácticas de cooperación, sea como receptores y/o donantes, es muy grande. El tipo de percepción y posición de los PRM de la región frente a la agenda de cooperación del Norte puede asumir diversas facetas que varían desde la tendencia hacia cierto mimetismo hasta la configuración de propuestas alternativas y eventualmente antagónicas. Este abanico de opciones, además de tornar más cuestionable la

aplicación de un rótulo con sentido homogeneizador, como es el término *donantes emergentes*, indica un desafío político Sur-Sur latinoamericano frente a la comunidad de donantes, ya sea en su ámbito bilateral, multilateral o en el universo en permanente expansión de nuevos y variadísimos actores no gubernamentales públicos y privados.

Las preferencias en CI de los PRM tendrán incidencia en los debates y la construcción de consensos al interior de los países del Sur y al interior de los países latinoamericanos. El *redescubrimiento* de la CSS no significa una visión única y dominante sobre el tipo de articulación que se establecerá con las premisas que dan impulso y buscan mayor eficacia en la cooperación Norte-Sur. Cambios e innovaciones del sistema multilateral, en especial del PNUD y del ECOSOC, vienen generando expectativas desencontradas en el mundo en desarrollo sobre este tema (Ayllón, 2009).

El Equipo de Tarea sobre CSS (TT-SSC, por sus siglas en inglés) creado en el seno del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés) del CAD/OCDE, que cuenta con la presencia de algunos países latinoamericanos como Colombia y México, y que fue creado a fines de 2008 para avanzar en una agenda positiva de articulación de la CSS con las nuevas premisas de la CI, está lejos de reflejar un consenso regional. Entre los principales desafíos del TT-SSC está articular, evitando tensiones y solapamientos, las posiciones e iniciativas del CAD con el trabajo realizado en el Banco Mundial y en el sistema de Naciones Unidas. No obstante, como es sabido, coherencia y armonía entre estos ámbitos nunca fueron un triunfo en la historia de la CI.

De hecho, entre los países latinoamericanos, Colombia manifiesta un especial interés por adaptarse a los tiempos y a la orientación del *gran impulso* global en CI. Desde el inicio del milenio, este país puso en marcha varias iniciativas con el fin de ser parte activa entre los países del Sur en la legitimación de nuevos mecanismos y normativas establecidos por la comunidad de donantes. El activismo colombiano se demostró en acciones tales como su rápida adhesión a la DP, en 2007, su actuación de liderazgo en el TT-SSC, en la copresidencia colombiana con Suiza de la mesa redonda número uno sobre apropiación del Foro de Accra y su compromiso de realización de una conferencia global sobre CSS en 2010. En la

MÓNICA HIRST

actualidad, Colombia preside el TT-SSC a la espera de encontrar un copresidente, preferiblemente, de un país en desarrollo.

Colombia y Perú son los únicos PRM latinoamericanos que firmaron la DP con monitoreo. Pero Perú presenta un perfil bien diferente al de su vecino andino en materia de CI, ya que su actuación es insignificante como país oferente de asistencia en el contexto de la CSS latinoamericana, mientras que Colombia es responsable del 20 por ciento de las acciones de cooperación horizontal regional. En todos los demás casos de PRM donantes, el número de acciones recibidas es notablemente inferior a la cooperación ofrecida. El equilibrio entre ambos roles es una singularidad de los casos colombiano y cubano⁹ (SEGIB, 2008). Chile actúa como socio oferente con el 97 por ciento de los fondos movilizados en 2007, que fueron 1.264.000 dólares, y México ejerce el rol de oferente en un 95,7 por ciento del total de 351.000 dólares y un 4,3 por ciento en su rol de receptor (SEGIB, 2008).

A título exploratorio, se pueden identificar entre los países latinoamericanos tres tipos de respuesta, no necesariamente excluyentes, a las propuestas normativas del *gran impulso* de la CI: el *pragmatismo autónomico*, el *idealismo defensivo* y la *tercerización prestigiosa*.

En el primer caso prevalecería una política que anhela prescindir de la condición de receptor y reforzar las particularidades en la CSS, a partir de una política de cooperación horizontal de elaboración propia, lo que supone una conducta de elegir y escoger (*pick & choose*) ofertas de triangulación en temas y con países o agencias, en función de prioridades políticas y recursos económicos, institucionales y técnicos. La participación en proyectos triangulares obedece a criterios selectivos que preserven siempre los márgenes de autonomía propios.

La segunda modalidad busca compatibilizar la doble condición de receptor y donante como una fuente de legitimación hacia el Norte y el Sur e implica la preferencia por proyectos Sur-Sur y una visión crítica del *gran impulso* y de las normativas recientemente empleadas por la comunidad de donantes.

La tercera vía considera la coyuntura posterior a la Cumbre de Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey, en 2002, y las normativas establecidas por la DP como un marco de oportunidades para ampliar los lazos con el mundo industrializado, con

implicaciones positivas y efectos de derrame para los respectivos intereses económicos y políticos. Se trataría de una forma de invertir la *cooperación atada*, manteniéndose la misma lógica¹⁰ (Iglesia-Caruncho, 2005).

Aunque las tres opciones no sean excluyentes, su superposición puede dar margen a políticas ambiguas, lo cual siempre representa una fuente de debilidad y erosión en las relaciones Sur-Norte y Sur-Sur.

3. PONDERACIONES FINALES

Al combinar atributos normativos e instrumentales de los países donantes y los organismos multilaterales comprometidos con la asistencia para el desarrollo, la cooperación Norte-Sur estuvo siempre asociada a dos elementos claves: a) el elenco de recursos blandos de poder que nutren la política internacional; b) las condiciones asimétricas de la distribución de la riqueza y el poder en el sistema mundial. La CSS responde a otras motivaciones: las afinidades culturales, sociales, económicas y políticas, la solidaridad y las oportunidades ofrecidas por el trueque y la experimentación. Se trata, por lo tanto, de la construcción de puentes de transmisión e intercambio de conocimiento, lealtades políticas y fraternidades entre los países en desarrollo. La CSS puede, por ende, ser entendida como un medio y un fin.

No obstante, ambas modalidades de cooperación comparten el sentido instrumental que la CI representa para potenciar objetivos de política exterior y asociar estos mismos a motivaciones altruistas. A continuación son enumeradas diez consideraciones que podrán ser útiles para evaluar la articulación entre los dos ámbitos de la CI y los desafíos que la CSS enfrenta en América Latina.

1. En los años venideros, los países del Sur podrán y deberán lograr influenciar los procesos de reestructuración institucional global y de redefinición de los mandatos de las agencias multilaterales¹¹. Más aún, los países del Sur con experiencia acumulada en CSS, que preservan al mismo tiempo canales de interacción con el Norte desde una posición receptora, tendrían una voz importante en ese proceso. Los avances logrados en la CSS deberían suponer

MÓNICA HIRST

una capacidad propositiva frente a la agenda de cooperación Norte-Sur. Tratándose de países identificados como nuevos donantes, parece clave evitar una inclusión pasiva en el elenco de actores que participan en la comunidad internacional para el desarrollo. La reunión proyectada para marzo de 2010, en Bogotá, con el fin de revisar los objetivos establecidos por la DP, será un momento propicio para la articulación de posiciones comunes entre los PRM latinoamericanos.

2. Entre las consecuencias del actual contexto de crisis económica global puede mencionarse la posibilidad de que esta situación suponga un estímulo para la construcción de nuevos consensos Norte-Sur y Sur-Sur relativos a la CI que se sumen al proceso del *gran impulso*. Como un aspecto creativo de una realidad adversa esta sería una coyuntura propicia para ampliar responsabilidades y definir nuevos roles, sea de los organismos multilaterales, de los países donantes del Norte y del Sur y de los múltiples actores no gubernamentales comprometidos con la cooperación para el desarrollo. El *diálogo* y la *coordinación política* en este proceso son cruciales. Como es sabido, uno de los mayores déficits de la CI, sea cual sea su formato, está relacionado con los mecanismos necesarios para asegurar una coordinación eficiente entre los donantes y receptores y al interior de los mismos. La dispersión y la superposición son problemas compartidos en el terreno operacional y de la gestión política y burocrática en el Norte y en el Sur que nacen y se multiplican alrededor de los programas de asistencia internacional. Más allá de los problemas de coordinación, la comunicación entre los actores locales y externos, gubernamentales y multilaterales, y la competencia política son frecuentemente responsables por resultados contraproducentes y frustrantes que contribuyen a comprometer los nobles propósitos de la CI. La CSS gestionada por los PRM no sólo está expuesta a este tipo de carencia, sino que a veces se ve doblemente afectada por ella debido a los escasos recursos económicos y humanos con los cuales opera. Por esto mismo, ampliar la capacitación para la cooperación en el ámbito de las agencias de los Estados con condiciones de oferta de CI es una meta crucial. Pero este método introduce otros dilemas, como el de la contabilización de la asistencia que se ofrece.

3. La argumentación de que los PRM pueden y deben ampliar su actuación como fuente de cooperación para los PRB adquirió

relevancia reciente en los ámbitos globales que lidian con la CI. Sin embargo, los nuevos postulados de la asistencia internacional aún no han sido absorbidos por gran parte de los países en desarrollo y merecen una discusión más profunda en las diferentes regiones. En América Latina, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México, cada vez más comprometidos con la CSS, podrán realizar importantes contribuciones tanto en el plano conceptual como en el terreno concreto de la cooperación técnica, basada en sus propias experiencias y aprendizajes.

4. Aún se está determinando el impacto que la crisis financiera internacional, con sus consecuencias recesivas en la economía real, ha tenido sobre la CI. En este marco, cobra nueva importancia la cooperación triangular y la CSS para ampliar las posibilidades asociativas. Los donantes del Norte tienen la oportunidad de apoyar iniciativas que se originen en el Sur y aprovechar sus conocimientos y experiencia. Al mismo tiempo ha ganado relevancia la cooperación triangular que otorga nuevas posibilidades a la CSS y simultáneamente le impone desafíos operacionales y de poder de agenda. Como ya fue mencionado, no siempre la cooperación triangular corresponde a un proceso armonioso para las tres partes.

5. Es de crucial importancia que se mantenga una visión prudente sobre las posibilidades de corto y medio plazo de la CSS, debiéndose evitar una comparación simplista con la cooperación Norte-Sur. En primer lugar, del lado de la oferta, aún son considerables las dificultades que los PRM enfrentan para evaluar el significado económico de las acciones de cooperación horizontal que emprenden, sea por la dispersión de la información por parte de las propias burocracias responsables, por la naturaleza *improvisada* que muchas veces predomina o por el sentido político de determinadas iniciativas que confunden acciones domésticas e internacionales. El segundo punto a ser mencionado es que la CSS del lado del receptor inevitablemente corresponde a un conjunto de acciones de resultados más lentos y progresivos que las de origen Norte-Sur, lo que también retarda la evaluación de sus resultados. En el área económica, por ejemplo, en muchos casos los programas de CSS persiguen procesos de desarrollo más comprometidos con transformaciones productivas y de tejidos sociales de medio y largo

MÓNICA HIRST

plazo. Otras veces se trata de acciones puntuales que cuentan con condiciones operativas limitadas y exigen periodos de tiempo extensos para que se pueda medir su impacto —iniciativas en los campos educativos, por ejemplo—. Se debe sumar aquí una tercera dificultad: el hecho de que estas acciones pueden estar vinculadas a prioridades de política exterior y la existencia de una limitación en cuanto a la continuidad de recursos institucionales y económicos e incluso de voluntad política. En otras palabras, entre los PRM, la institucionalización de la CSS es parcial, incompleta y desigual.

6. En América Latina la convergencia de las agendas de cooperación e integración podrían conducir a nuevos formatos de apoyo al desarrollo que, al comprometer determinados ámbitos productivos y comerciales, expanda la capacidad de oferta de bienes públicos regionales. Sin embargo, en la actualidad aún se observan resistencias de los propios Gobiernos latinoamericanos para vincular actividades de cooperación e integración, lo cual generalmente amplía los riesgos de solapamiento y de fragmentación regional. Mientras se amplían los instrumentos para mejorar y transformar realidades especialmente ausentes en los países de la región, se fortalecen sus capacidades de operar una agenda de cooperación con proyección regional y global. Como ya se afirmó, América Latina es un área en la que se revela la paradoja de ser aquella región con el mayor porcentaje de PRM y con los mayores índices de desigualdad en el mapa social mundial.

7. La cooperación regional podría transformarse en una dimensión activa de la integración suramericana. Su carácter intergubernamental y su vinculación no conflictiva con prioridades domésticas a ser atendidas por las políticas exteriores facilitan su instrumentación, especialmente por parte de los países que son activos en ámbitos multilaterales y que proveen bienes públicos internacionales. Hasta hace poco, lo que se conocía eran organismos multilaterales regionales que incluían actividades de cooperación técnica para el desarrollo como parte de sus tareas. En América Latina son destacables organismos tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados

Americanos (OEA) y recientemente la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En los últimos años, algunas innovaciones en la cooperación latinoamericana merecen mención, en especial las iniciativas que implican compromisos financieros de Argentina y Brasil y que pretenden realizar contribuciones líquidas para las actividades de apoyo al desarrollo. A su vez, puede mencionarse, pero con cierta prudencia, la más reciente iniciativa de coordinación y cooperación regional: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹².

8. A pesar de sus 19 años, el MERCOSUR no dispone de una política de CI y existen divergencias en las posturas que se manifiestan entre sus Estados Partes y entre éstos y su Secretaría Técnica. En cierta medida, los inconvenientes internos del bloque para consensuar una política de cooperación para el desarrollo reproducen las limitaciones en materia de coordinación, definición de prioridades y disponibilidad de recursos institucionales que dificultan la CSS en cualquier circunstancia. La creación del FOCEM para reducir las asimetrías internas representa un primer paso. La reciente iniciativa de establecer un programa de cooperación entre el MERCOSUR y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) también puede ser considerada un incentivo para diversificar y profundizar la asistencia internacional hacia este proceso de integración subregional¹³.

9. Una articulación positiva entre la CI y el proceso de integración subregional aún debe vencer ciertos obstáculos, ya sean respecto a la coordinación de políticas o de recursos institucionales. La maximización de las ganancias potenciales de la integración económica se asienta en la diversificación de los países socios hacia segmentos productivos novedosos, basándose en la división regional del trabajo y en la mayor escala productiva. En el ámbito del MERCOSUR, por ejemplo, la ampliación de las responsabilidades de su Comité de Cooperación Técnica (CCT) podría ser un camino a explorar conjuntamente por Argentina y Brasil con el fortalecimiento de mecanismos financieros de apoyo al desarrollo, la definición de nuevos campos de cooperación técnica intrarregionales y la articulación de capacidades de los Estados Partes para la oferta de bienes públicos regionales.

MÓNICA HIRST

10. Determinados atributos de la región en materia de CI pueden tener alcance global. Además, como se mencionó, las convergencias entre las trayectorias en políticas de desarrollo y de democratización le otorgan a la región un rol innovador en términos políticos y operativos en la agenda internacional de asistencia al desarrollo. En particular, Argentina, Brasil y Chile pueden fomentar, como se viene haciendo en Haití, nuevas agendas de CSS de alcance extrarregional, que supongan una articulación más estrecha entre los recursos nacionales y regionales de cooperación política-institucional, de promoción al desarrollo y de convergencia entre las respectivas políticas exteriores.

NOTAS

1. El Banco Mundial ha adoptado un criterio de clasificación, basado en el Producto Interior Bruto (PIB), que divide a los países en: países de renta baja (PRB), países de renta media (PRM) y países de renta alta (PRA). A su vez, la categoría de PRM se subdivide en: países de renta media baja (PRMB) y países de renta media alta (PRMA). De acuerdo con los indicadores de 2007, aquellos que tienen un PIB per cápita de 936-3.507 dólares son considerados PRMB; los que tienen un PIB per cápita de 3.706-11.455 dólares son clasificados como PRMA. Actualmente esta categorización es utilizada como un instrumento diferenciador en la literatura técnica sobre desarrollo y cooperación internacional, así como en las discusiones y reuniones internacionales producidas por y para los principales organismos multilaterales que integran el sistema mundial de ayuda al desarrollo. Véase Alonso (2006) y Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, "Concluye II Conferencia Internacional de Renta Media", 04/10/2007. Disponible en la web: <http://www.rree.gov.sv/sitio/sitiowebrree.nsf/pages/concluyrentamedia> (consultada el 13/11/2008). World Bank, "Country Classification". Disponible en la web: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458-menuPK:64133156-pagePK:64133150-piPK:64133175-theSitePK:239419,00.html> (consultada el 13/11/2008).
2. En Brasil, en el periodo 1997-2007, aproximadamente el 90 por ciento del financiamiento de los 1.900 proyectos de cooperación técnica con organismos internacionales provino de recursos nacionales.
3. Véase, por ejemplo: Cooper, A. F. *et al* (2000), Hurrell, A. (2006), Nolte, D. (2007), Reis R. y Dehon O. (2004), Soares de Lima, M. R. (2007) y Ungerer, C. (2007).
4. La idea de Estados pivote puede convertirse en un apoyo útil a los objetivos estratégicos de Estados Unidos para mejorar la estabilidad regional e internacional. Véase Chase, Hill y Kennedy (1998). La lista de Estados pivote confeccionada por los autores incluye: México, Brasil, Argelia, Egipto, Sudáfrica, Turquía, India, Pakistán e Indonesia.
5. Mientras que algunos países como Sudáfrica, Afganistán y Egipto, se adhirieron con monitoreo a la Declaración, otros lo hicieron sin derecho a monitoreo

AMÉRICA LATINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

- como India, Irak y Pakistán. En el espacio latinoamericano encontramos a países como Argentina, Guatemala y México, que se han adherido a la Declaración pero sin monitoreo, otros como Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua y Perú, que se adherieron con monitoreo, mientras que Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela, Paraguay y Ecuador han rechazado firmar la DP.
6. Entre los países donantes interesados en la cooperación triangular se destacan Japón (Japan International Cooperation Agency, JICA), Alemania (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) y Reino Unido (Department for International Development, DFID).
 7. El 19 de julio de 2005 el Consejo del MERCOSUR aprueba la Decisión 18/05 que dispone la integración y funcionamiento del FOCEM, cuyo objetivo es disminuir "las condiciones de asimetrías existentes entre las diferentes regiones del MERCOSUR". Tendrá una duración de diez años. Durante el primer año, los Estados Partes aportaron la suma de 50 millones de dólares; durante el segundo, 75 millones, y a partir del tercer año, la suma de 100 millones de dólares. Los aportes serán realizados de acuerdo a los siguientes porcentajes: 27 por ciento, Argentina; 70 por ciento, Brasil; 1 por ciento, Paraguay; y 2 por ciento, Uruguay. Véase Ministerio de Economía de Argentina, "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)", disponible en la web: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/focem.pdf> (consultada el 15/11/2008).
 8. Brasil tiene una importante participación en la Cooperación Horizontal a nivel global. Sus acciones de CSS se reparten de la siguiente forma: 52,01 por ciento a África, 15,6 por ciento al Caribe, 3,23 por ciento a América Central, 18,36 por ciento a Suramérica y el 9,79 por ciento a Asia y Oceanía.
 9. Más del 50 por ciento de los recursos ofrecidos por Colombia en 2007 se destinan a Perú, México y Chile. Otro 30 por ciento se distribuye primero entre Paraguay y El Salvador, y luego, entre Cuba, Argentina y Uruguay. Finalmente, el 20 por ciento restante está repartido en el resto de los países iberoamericanos (a excepción de Brasil y Nicaragua), a través de participaciones individuales que oscilan entre el 0,5 y el 3,5 por ciento, según el caso.
 10. La *cooperación atada* o ligada puede obedecer a tres tipos de motivaciones: a) las económicas, relacionadas a flujos de inversiones y transacciones comerciales; b) las políticas, ligadas a posiciones de política exterior o a posiciones adoptadas en ámbitos multilaterales; c) las estratégicas, que funcionan como un elemento de trueque por apoyo militar y/o se explican por la ubicación de los países receptores en áreas claves de influencia.
 11. Una sistematización de las ventajas ofrecidas por las agencias de Naciones Unidas para la CSS puede ser encontrada en Mussi (2007).
 12. El término "cooperación" es subrayado en el Tratado Constitutivo del UNASUR, donde se remarca la necesidad de cooperar en la protección del medio ambiente, la migración, el comercio, la justicia, la seguridad ciudadana y el intercambio de experiencias e información sectorial. El artículo 14 enfatiza la necesidad de establecer un diálogo político que "afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos". Véase Unión de Naciones Suramericanas: "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas", Brasilia, 23/05/2008.
 13. El 20 de junio del 2008 se firmó en Buenos Aires el Memorando de Entendimiento entre el MERCOSUR y la AECID. Para implementar las actividades contempladas en el marco del Memorando, la AECID se comprometió a desembolsar 500.000 euros para 2008 y 1.000.000 de euros para el ejercicio 2009. Véase AECID, "España ingresa en el mecanismo de cooperación del Mercosur", disponible en la web: http://www.aecid.es/03coop/1activ_coop/esp_en_mercosur.htm (consultada el 24/06/2008).

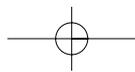
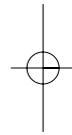
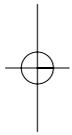
MÓNICA HIRST

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A. (2006): "Los Países de Renta Media y el Sistema de Ayuda", en ALONSO, J. A. (dir.): *Cooperación con Países de Renta Media: Justificación y Ámbitos de Trabajo*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) & Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- AYLLÓN PINO, B. (2009): "Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española", *FRIDE*, 19 de junio.
- CHASE, R.; HILL, E. y KENNEDY, P. (eds.) (1998): *The Pivotal States*, Malone, W. W. Norton & Company.
- COOPER, A. F. *et al* (2000): "Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States", Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, nº 244, marzo.
- CUMBRES IBEROAMERICANAS (2008): Cumbre XVIII, "III Reunión de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación", El Salvador, 26-28 de octubre.
- DE GRAVE, J. (2007): "Estado boliviano y cooperación internacional: malestar, responsabilidades, aperturas", en *Human Development Report in Bolivia*, UNDP.
- ESPERÓN, M. (2008): "Haití: Construcción de la Gobernabilidad", Tesis de Grado, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, junio.
- FONDO ARGENTINO DE COOPERACIÓN HORIZONTAL (FO-AR) (2008): *Revista FO-AR*, nº 9, Buenos Aires.
- FONSECA, G. Jr. (2010): *El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas*, IUDC-UCM/Los Libros de la Catarata, Madrid.
- HIRST, M. (2008): "India-Brazil relations; a reciprocal learning process", *South Asian Survey* 15, 1, pp. 143-164.
- (2008): "Cooperación Internacional y Países de Renta Media", UNDP (mimeo).
- (2007): "South American Intervention in Haiti", *FRIDE*, 20 de abril.
- HURRELL, A. (2006): "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?", *International Affairs*, vol. 82, 1ª ed., enero, pp. 1-19.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (2005): *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- INSTITUTE FOR THE INTEGRATION OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (ID-INTAL) (2009): *MERCOSUR Report*, nº 13 (2007-2008).
- LLENDERROZAS, E. (2007): "Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta", *Pensamiento Propio*, año 12, nº 26, julio-diciembre.
- MEYER, S. (2008): "Apropiación Democrática y Responsabilización Mutua. Nuevos retos para la relación entre Gobiernos socios y donantes", *FRIDE*, 29 de mayo.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (2007): "South-South Cooperation Activities Carried out by Brazil", Secretaría General para la Promoción del Comercio y la Cooperación, julio.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2008): "Declaración de París y Foro de Alto Nivel de Accra", Documento de Trabajo, Enlaza, Bogotá, 19 de diciembre.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE EL SALVADOR (2007): "Concluye II Conferencia Internacional de Renta Media", 4 de octubre, disponible en línea: <http://www.rree.gob.sv/sitio/sitioweb/rree.nsf/pages/concluyereentamedia> (consultada el 13/11/2008).
- MUGGAH, R. y DE CARVALHO, S. (2009): "The Southern Effect: critical reflections on Brazil's engagement with fragile states", Partnership for Democratic Governance Discussion Papers, OECD y UNDP.
- MUSSI, C. (2007): *Cooperação Sul-Sul: Principais Conceitos* (mimeo), Brasilia.

AMÉRICA LATINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

- NOLTE, D. (2007): "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics", Paper prepared for delivery at the ECPR Joint Session of Workshops, Helsinki, 7-12 de mayo.
- REIS, R. y DEHON, O. (2004): "O Papel dos middle powers na unipolaridade: Para além do modelo balancing-bandwagon", Working Paper IREL-UnB.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2008): "Segundo Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica", SEGIB, Madrid.
- SOARES DE LIMA, M. R. (2007): "Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos", en *India, Brasil y Sudáfrica. El Impacto de las Nuevas Potencias Regionales*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- SOGGE, D. (2004): *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaria, Barcelona.
- THAKUR, R. (2007): "Humanitarian Intervention", en WEISS, T. G. y DAWS, S. (eds.): *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford Univeristy Press.
- TORCHIARO, L. (2007): "Minustah: una decisión estratégica con implicancias regionales", Tesis de Maestría, Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, julio.
- UNGERER, C. (2007): "The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy", *Australian Journal of Politics & History*, vol. 53, 4^a ed., diciembre.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND (UNDP) (2009): "G-10 Report" (mimeo), Puerto Príncipe.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC) (2008): "Trends in South-South and triangular development cooperation", *Background Study for the Development Cooperation Forum*, abril.



CAPÍTULO 2 ARGENTINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

JAVIER SURASKY

1. INTRODUCCIÓN

Argentina es un país de renta media alta con una extensa presencia en el campo de la cooperación internacional. Inicialmente como receptor de cooperación y más recientemente como donante, desarrolla un rol especialmente importante en el campo de la cooperación Sur-Sur (CSS). Su estatus de país de renta media (PRM) lo ubica en un espacio propicio para jugar el doble rol de donante y receptor de cooperación internacional, particularmente como socio de países de menores niveles de desarrollo relativo a los que brinda sus conocimientos y capacidades técnicas y humanas en temas en los que el país ha logrado altos niveles de desarrollo, tales como la agricultura, la pesca y los derechos humanos.

La participación del país en la CSS no es una realidad reciente. Muy por el contrario, desde los orígenes mismos de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), embrión de la actual CSS, el nombre de Argentina aparece relacionado con el tema: basta recordar que en septiembre de 1978 su ciudad capital fue sede de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la CTPD —a la que asistieron delegaciones de 138 Estados— y cuyo resultado fue la adopción por consenso de un Plan de Acción para promover y realizar la CTPD, conocido desde entonces como “Plan de Acción de Buenos Aires”.

JAVIER SURASKY

No obstante, la historia política y económica del país, que no difiere en mucho de la vivida por la mayor parte de Latinoamérica, hizo que el rol de Argentina en la CSS sólo pudiera lograr una dimensión relevante varios años más tarde, particularmente tras la crisis política, económica y social que eclosionara en el país a finales de 2001.

2. BREVE MARCO HISTÓRICO DE LA ARGENTINA RECIENTE

Con el retorno a la democracia y la asunción del cargo de Presidente de la Nación por Raúl Alfonsín, en 1983, Argentina inició un lento camino de reposicionamiento democrático tanto hacia su interior como en la relación con el exterior, particularmente con sus vecinos. En este marco debe interpretarse la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), resultado de un proceso de cooperación internacional iniciado entre el mencionado presidente argentino y su par brasileño José Sarney, en el marco del cual se suscribieron, entre 1984 y 1989, 24 protocolos bilaterales de cooperación en materia económica referidos al aumento del comercio a través de la reducción de impuestos y compromisos de abastecimiento, a la re-conversión industrial conjunta de industrias existentes y al desarrollo de sectores nuevos o incipientes.

En 1985 ambos presidentes hicieron pública la Declaración de Foz de Iguazú mediante la cual crearon una Comisión Mixta de Alto Nivel para la integración entre Argentina y Brasil y un año después se presentaba el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña (PICAB), a partir de la firma en Buenos Aires del Acta para la Integración Argentino-Brasileña. Más tarde, en 1988, Uruguay se sumaría al proceso mediante la suscripción del Acta de Alvorada. Durante esos años Argentina no desarrolló una tarea destacable de cooperación con países del Sur, concentrando sus esfuerzos en concretar el establecimiento de un Mercado Común con Brasil como primer socio.

No obstante, el país desarrolló un importante papel diplomático dentro del Grupo de Países No Alineados (NOAL), cuya Conferencia

de Jefes de Estado y de Gobierno reunida en Harare, Zimbabwe, en 1986, fue el ámbito elegido por Alfonsín para referirse a la ronda de Punta del Este del GATT, afirmando que la misma tendría credibilidad únicamente si expresaba "una auténtica voluntad política de revertir el proteccionismo agrícola en un plazo cierto"¹. El ministro de Relaciones Exteriores de Alfonsín, Dante Caputo, llegaría luego a ocupar la presidencia de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) gracias al voto de los países no alineados. Debemos destacar aquí que la fuerte participación de Argentina en estos ámbitos estaba marcada por el apoyo que desde los mismos se cosechaba respecto de la reivindicación de la soberanía del país sobre las islas Malvinas, ocupadas por el Reino Unido.

Ya en la década de 1990 y con nuevos presidentes en Argentina y Brasil (Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello, respectivamente) el proceso de acercamiento entre ambos países avanzó y se sumaron a él Uruguay y Paraguay. Los cuatro países firmaron en marzo de 1991 el Tratado de Asunción, documento fundacional del MERCOSUR, que desde entonces ocupará un espacio en la agenda de la región y será un pilar, de mayor o menor importancia a lo largo de las diferentes administraciones, de la política exterior argentina.

La política del Gobierno de Menem, que a partir de su reelección se extendió hasta 1999, estuvo marcada por su alineamiento con Estados Unidos, con el consiguiente alejamiento de los intereses propios de los países subdesarrollados, lo que se expresó de manera cabal en la decisión adoptada en septiembre de 1991 de la retirada de Argentina del NOAL², y su posterior intención, frustrada, de ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es en esta última línea que Argentina, durante la década de 1990, fue oferente de cooperación internacional y constituyó su Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR).

En diciembre de 1999 se daría un recambio presidencial y asumiría el cargo Fernando de la Rúa, en el marco de una economía nacional que había ingresado en una espiral recesiva. La nueva Administración dio prioridad, en materia de política exterior, al fortalecimiento del MERCOSUR, aunque con poco éxito debido a una serie de desencuentros políticos con Brasil. De la Rúa fue el presidente que

JAVIER SURASKY

representó a Argentina en la Cumbre del Milenio realizada en la sede de Naciones Unidas en septiembre de 2000.

Sin embargo, la falta de respuestas a los crecientes problemas de la economía nacional y el desgaste de la imagen presidencial derivaron, el 17 de diciembre de 2001, en una serie de saqueos a comercios, y los días 19 y 20 se realizaron masivas concentraciones en la Plaza de Mayo al grito de "que se vayan todos", que fueron duramente reprimidas dejando un saldo de cuatro muertos. Las movilizaciones no cesaron y el 20 de diciembre De la Rúa debió renunciar a su cargo de Presidente de la Nación. En las siguientes semanas se sucedieron cinco presidentes: Fernando de la Rúa (renunció a su cargo el 20 de diciembre de 2001), Ramón Puerta (presidente interino del 20 al 23 de diciembre 2001), Adolfo Rodríguez Saá (del 23 al 31 de diciembre de 2001), Eduardo Camaño (presidente interino del 31 de diciembre de 2001 al 1 de enero de 2002) y Eduardo Duhalde (asumió la presidencia el 1 de enero de 2002).

Las consecuencias de la crisis de 2001 hicieron que Argentina, en proceso de "graduación" ante el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que implicaba la salida de la lista de países destino de cooperación internacional, volviera a tener un lugar entre aquéllos, aunque no se le haya considerado *país prioritario* para la misma. La Administración Duhalde representó el abandono del alineamiento con Estados Unidos y la toma de conciencia del fracaso del modelo implementado por Menem en materia de política exterior. Se percibió entonces un *regreso* a la región que incluyó la aceptación del liderazgo regional de Brasil.

En ese periodo, en el marco estricto de la cooperación internacional, Argentina se convirtió en un destino privilegiado de la ayuda internacional debido a la caída en el conjunto de sus índices sociales, al punto tal, que el presidente Duhalde creó en la Cancillería Argentina el cargo de "Representante Especial para las Acciones de Solidaridad", designando en el mismo a su hermana, María Aurora Duhalde. La Resolución por la cual se crea el cargo, fechada el 25 de enero de 2002, afirma que vista "la importancia de atender los asuntos relativos a la convocatoria de acciones internacionales de solidaridad, así como la captación y distribución de los recursos y bienes provenientes de la misma, se hace necesario designar a un Representante Especial".

Dos decisiones trascendentales fueron adoptadas en ese periodo: el inmediato rechazo al golpe de Estado en Venezuela en abril de 2002 y el rechazo expreso a la invasión de Irak por Estados Unidos en marzo de 2003. El Gobierno de Duhalde encarnó así una etapa de transición entre las políticas netamente neoliberales y la intención argentina de integrarse al "Primer Mundo" y las políticas que, tras llegar a la primera magistratura en mayo de 2003, llevaría adelante el presidente Néstor Kirchner, centradas en Latinoamérica.

En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa de la Nación, pronunciado el 25 de mayo de 2003, Kirchner afirmaría que la prioridad de su política exterior sería construir "una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social"³. Durante la gestión de Néstor Kirchner destacamos la realización de la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata) a inicios de noviembre de 2005, cuyo lema fue: "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática". Esa reunión sirvió de marco para que una posición común entre los países miembros del MERCOSUR, Venezuela y Bolivia forzara a Estados Unidos a abandonar uno de sus proyectos más ambiciosos para la región: la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Cristina Fernández, sucesora y esposa de Kirchner, no ha generado desde su llegada a la presidencia, en diciembre de 2007, ningún cambio de relevancia.

A lo largo de este devenir la política de cooperación internacional de Argentina ha seguido los vaivenes de la política exterior, presentándose claramente como un instrumento para la realización de la misma. Por este motivo, la CSS, si bien siempre ha estado presente, no ocupa un lugar destacado hasta el Gobierno de Néstor Kirchner. Pero es también este marco el que nos permite comprender el por qué del momento en que se puso en funcionamiento el FOAR, a través del cual se gestiona la cooperación internacional que realiza el sector público nacional.

Una primera cuestión a destacar es que, a diferencia de otros países de la región, Argentina no ha creado una agencia de cooperación, sino que la misma se tramita mediante la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) de la

JAVIER SURASKY

Nación. Al respecto, el canciller argentino Jorge Taiana ha expresado que los ejes básicos de la estrategia del actual Gobierno para la cooperación argentina son: "a) el desarrollo económico, donde la integración regional es un factor fundamental, que permite el abordaje conjunto de problemáticas centrales de la infraestructura en nuestros países, b) el conocimiento, a partir del cual educación, ciencia y tecnología consolidan una capacidad técnico profesional para el desarrollo que el país ha puesto permanentemente al servicio de otros países hermanos, c) el desarrollo social, que reemplaza el asistencialismo por la elaboración de políticas públicas de inclusión basadas en los principios de economía social" (Taiana, 2008: 7).

A continuación vamos a adentrarnos en las funciones y el trabajo de la DGCIN y del FOAR como principales brazos ejecutores de la cooperación internacional que brinda Argentina.

3. PRINCIPALES INSTITUCIONES OFICIALES DE LA COOPERACIÓN ARGENTINA

La República Argentina es un país federal integrado por la ciudad capital de la nación y 23 provincias, cada una de las cuales cuenta dentro de su estructura de gobierno con un órgano dedicado a la cooperación internacional. Como ejemplos podemos mencionar a la provincia de Chubut, cuya Dirección de Relaciones Institucionales y Gestión Social está inserta en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales dependiente del Ministerio de Coordinación del Gabinete, mientras que la provincia de Santa Fe cuenta con su propia Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Dentro de la estructura del Gobierno central, algunos ministerios cuentan también con divisiones dedicadas a trabajar temas de cooperación internacional dentro de sus áreas específicas de incumbencia. El Ministerio de Educación de la Nación, por ejemplo, cuenta con su propia Dirección Nacional de Cooperación Internacional y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva conformó una Dirección Nacional de Relaciones Internacionales que tiene a su cargo la gestión de programas como RAICES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el

Exterior) o PRODEQ (Programa para Donación de Equipos de Instituciones Extranjeras).

A continuación concentraremos nuestra atención sólo en aquellas instituciones que juegan un papel destacado en la estructura central (nacional) en relación con la cooperación internacional.

La DGCIN es la principal responsable en materia de dirección y gestión técnica de la cooperación internacional que realiza Argentina. Está inserta en la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del MRECIC, de allí que establezca las prioridades de su labor conforme a los parámetros que le vienen indicados por la política exterior, en tanto es entendida directamente como una parte de la misma.

Estas prioridades resultan de las estrategias que se fija Argentina en sus relaciones con el exterior, particularmente en materia de desarrollo. A grandes rasgos, y según la propia DGCIN⁴, su misión es la de:

- Contribuir a la consolidación del modelo de desarrollo autónomo del país, generando políticas de cooperación de acuerdo con las estrategias nacionales y aportando al fortalecimiento del multilateralismo.
- Ampliar el alcance y el impacto de la cooperación bilateral, promoviendo asociaciones con nuevos actores de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).
- Desarrollar y focalizar la CSS y triangular, procurando la reducción de las asimetrías en la región.
- Articular y fortalecer el desarrollo de un programa federal de políticas nacionales y provinciales de cooperación internacional.
- Promover acuerdos de cooperación que contribuyan a profundizar el proceso de integración regional, desde la perspectiva del MERCOSUR.

Aunque no aparezca mencionado, la DGCIN desempeña un rol fundamental en el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en ser socias en procesos de cooperación internacional, apoyando su labor, actuando como aval de las mismas y facilitando

JAVIER SURASKY

los contactos necesarios a través de la labor de las embajadas argentinas en el exterior. La DGCIN es también la responsable de la planificación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de cooperación realizados por Argentina junto a terceros países e instituciones internacionales de desarrollo.

Para cumplir con su misión, la DGCIN se estructura a través de dos direcciones principales: la primera es la Dirección de Cooperación Multilateral, vínculo de la cooperación argentina con los organismos y otros esquemas internacionales de los que participa el país y que ejecutan programas y proyectos de cooperación internacional, tales como las Cumbres Iberoamericanas, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Naciones Unidas (ONU), así como con otras instituciones multilaterales con las que el país tiene vínculos de cooperación internacional sin ser miembro de las mismas, entre las que destacan la OCDE y la Unión Europea. Dentro de las responsabilidades de la DGCIN, en línea con el trabajo de esta Dirección, se encuentra la de coordinar la Sección Argentina del Comité de Cooperación Técnica MERCOSUR.

La segunda es la Dirección de Cooperación Bilateral, encargada de las relaciones que, en el marco de la cooperación internacional, establece Argentina con otros Estados.

La DGCIN es, además, el ámbito en el que se inscribe el Programa Federal de Cooperación Internacional, por el que se busca coordinar las políticas que en este tema se llevan adelante desde las diferentes áreas del Gobierno central y desde las provincias, fomentando y fortaleciendo estrategias de cooperación descentralizada. Respecto de este tema, destaca la creación de la DGCIN de una red de puntos focales de cada una de las provincias argentinas. Hallamos también dentro de esta Dirección una Unidad Ejecutora de Programas con financiación exterior, responsable de la ejecución del Proyecto de Apoyo al Diálogo sobre Políticas y del Programa Hispano-Argentino sobre Gobernabilidad y Administración.

Finalmente, y no por ser de menor importancia, el cuadro se completa con la referencia a la Unidad de Coordinación del FOAR. Este fondo fue creado en 1992 en el marco de la ya mencionada política exterior del Gobierno de Menem, dirigida a ubicar a Argentina como país *del primer mundo*. Sin embargo, a partir de los

cambios vividos en el ámbito nacional, el FOAR se ha convertido en la herramienta a través de la cual se impulsa la política de CSS y triangular. Según expresa el actual canciller argentino Jorge Taiana, antes de la creación de este fondo el país realizaba su contribución a la cooperación internacional mediante el aporte de fondos a instituciones multilaterales, que se utilizaban siguiendo las prioridades de la propia institución. De esta forma, según Taiana, "allí se planteó por qué no utilizar esos recursos y desarrollar una política de cooperación técnica que responda a nuestras prioridades bilaterales, y eso fue el FOAR: utilizar la herramienta de la cooperación para hacerla entre países en desarrollo y desde las relaciones regionales. Su orientación a partir de allí fue, primero, América Latina, y luego, otros destinos, como África" (MRECIC, 2008).

La principal institución a la que el país realizaba aportes para proyectos y programas de cooperación era la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual, a partir de entonces, dejó de disponer de los fondos, aunque se mantiene implicada en su administración.

De acuerdo a su propia presentación (FOAR, 2008: 60) los objetivos del Fondo están orientados fundamentalmente hacia el logro de las metas mundiales de promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza. En particular, se alude al establecimiento o consolidación de asociaciones para el desarrollo respetuosas de las diferentes estrategias nacionales y en las que participen todos los actores interesados; a la generación y fortalecimiento de mecanismos de promoción del intercambio de conocimientos y tecnologías entre organizaciones argentinas y de terceros países, buscando fortalecer en éstas las capacidades propias que coadyuvan al desarrollo y a la innovación en materia de metodologías e instrumentos de la cooperación.

Las modalidades de actuación del FOAR son:

- Envío de expertos argentinos a países solicitantes de cooperación para colaborar con el personal local.
- Recepción de técnicos de terceros países para su capacitación y realización de prácticas de organizaciones argentinas.
- La realización de seminarios en temas específicos a realizarse en el territorio de los países solicitantes.

JAVIER SURASKY

Como resultado de ello, la cooperación que realiza Argentina a través del FOAR se caracteriza por ser horizontal, técnica (no financiera), no reembolsable y por asumir carácter bilateral o triangular.

Los recursos monetarios con que cuenta el FOAR provienen del MRECIC, aunque a ellos debe sumarse la contribución que realiza la institución para la cual trabaja el experto que será destinado al proyecto, ya que ésta se compromete a mantener su sueldo y situación laboral durante el plazo en que el mismo se encuentra dedicado al proyecto. Debe destacarse, además, que estos expertos cumplen su labor sin obtener por ello retribución económica alguna más allá del mantenimiento de su salario habitual, haciendo presente un contenido de solidaridad que parece estar en la esencia misma de la CSS.

En cuanto a su labor, el trabajo del FOAR se inicia formalmente con la solicitud presentada por instituciones públicas o privadas sin fines de lucro ante las autoridades locales con competencia en el área de cooperación internacional. Decimos que es el inicio formal, ya que no es extraño que las instituciones que están elaborando una solicitud contacten con el FOAR, que les brinda asesoramiento para la elaboración de la misma.

Las autoridades locales canalizan la solicitud a través de la embajada argentina en el país de que se trate, ámbito en el cual se realiza una primera evaluación de la solicitud y, de corresponder, se la envía al FOAR por canales diplomáticos. En el FOAR se realiza una segunda revisión y, de prosperar, se procede a aprobar la solicitud de forma definitiva. A partir de allí se inicia el trabajo de adecuación entre la solicitud aprobada y la oferta argentina en la materia, contactando con las instituciones nacionales que ofrecen cooperación internacional. Éstas designan al personal adecuado, quien a su vez, nuevamente por intermedio del FOAR, entra en contacto con sus contrapartes para diseñar de manera conjunta el trabajo a realizar.

El siguiente paso es la puesta en marcha de la actividad ya consensuada, para lo cual el FOAR asume los costos de traslados, viáticos y seguro médico de los profesionales que viajan. Las personas que actúan como expertos argentinos deben elevar a su regreso un informe a las instituciones que habían solicitado cooperación en el que detallan las tareas cumplidas y sus recomendaciones, el cual se canaliza a través del FOAR; a su vez la institución solicitante de

cooperación presenta al FOAR un informe de evaluación de resultados e impactos, base de una segunda evaluación sobre el conjunto de la asistencia técnica ejecutada.

4. ARGENTINA COMO MIEMBRO ACTIVO DE LA CSS Y TRIANGULAR

Habiendo realizado un breve repaso por los últimos sucesos trascendentales de la política argentina y por las instituciones principales que operan su participación en la cooperación internacional, vamos ahora a centrarnos específicamente en su rol como socio y promotor de la CSS.

Comenzamos por destacar que el ECOSOC realizó en 2008 un informe en el cual analizó la situación de 18 países activos en materia de CSS, entre ellos Argentina, dividiéndolos en dos grupos según el volumen de sus aportaciones, sea o no superior a los 100 millones de dólares anuales. Argentina se ubicó en el segundo grupo, junto a Chile, Egipto, Israel, Malasia, Singapur, Tailandia y Túnez (ECOSOC, 2008b).

Desde una perspectiva teórica, Argentina se sitúa en la línea de pensamiento que entiende la CSS como complementaria de la tradicional cooperación Norte-Sur, aunque con una mirada crítica respecto de la posibilidad de aplicar los parámetros tradicionales de medición y evaluación elaborados en la OCDE. Al respecto, la embajadora Julia Levi, directora general de Cooperación Internacional del MRECIC, afirmó en su intervención del 29 de mayo de 2007, con ocasión de la decimoquinta sesión del Comité de Alto Nivel para la Cooperación Sur-Sur, que "la experiencia ya nos ha mostrado que si lo queremos sacar bueno, 'el vino nuevo no debe ponerse en odres viejos', por lo tanto, tendríamos que actuar desde una lógica que no contraponga las diferentes formas de cooperación, sino que debemos arriesgarnos a pensar en cómo potenciarlas para hacerlas cada vez más eficientes en el logro del bienestar de nuestros pueblos".

En este sentido, debe entenderse lo afirmado en el Informe País de 2009 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde se asegura que la CSS, junto a la cooperación triangular, permite "una ampliación tanto territorial como en profundidad de la

JAVIER SURASKY

cooperación, para una mejor utilización de conocimientos y técnicas adquiridos por los países en desarrollo y por tanto, es un método para una efectiva ejecución de los recursos de la cooperación internacional” (CNCPS, 2009: 114).

Esta afirmación nos introduce en dos rasgos estructurales que caracterizan la acción de Argentina en el ámbito de la CSS:

- Su condición de PRM, específicamente de renta media alta, según la OCDE, que lo ubica en la situación de ser socio en la CSS, tanto brindando como recibiendo cooperación internacional.
- La ya mencionada y abierta consideración de la cooperación internacional como parte de la política exterior del país, lo que ha hecho que los vaivenes en este área hayan afectado directamente a aquélla.

El primero de los rasgos mencionados ha sido subrayado por el canciller argentino Jorge Taiana en una entrevista con el autor, donde afirmó que “este doble rol es de gran importancia para el desarrollo de la política de cooperación del país, dado que ambas posiciones, articuladas adecuadamente, producen una sinergia relevante, en la medida en que permiten conocer y, por lo tanto, aprovechar al máximo, el estado de la situación general de la cooperación”.

Desde ese lugar, Argentina se ha implicado activamente en la construcción de “nuevos enfoques, agendas y formatos de articulación interestatal que los ubican como bisagra y eje de vinculación entre los países desarrollados y los países menos desarrollados. Así, por ejemplo, en diversos foros económicos, los Estados intermedios se preocupan por la promoción del desarrollo y la justicia social; en los ámbitos políticos, por los valores de la democracia y los derechos humanos; en los de la seguridad internacional, por el fin de políticas de discriminación que afianzan estructuras de poder asimétricas” (Lengyel, Thury y Malcalza, 2009: 19).

En segundo lugar, Argentina comparte con los demás PRM la característica de brindar cooperación fundamentalmente “a los países con los que tiene estrechos vínculos políticos, comerciales y en materia de inversiones. Esto significa que la AOD se concentra

ARGENTINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

en regiones cercanas y refleja vínculos culturales o lingüísticos y una mejor apreciación de las necesidades y las oportunidades de comercio e inversión” (ECOSOC, 2008: 30), como se refleja en la siguiente tabla:

TABLA 1
PROYECTOS DEL FOAR REALIZADOS, SEGÚN PAÍS
EN EL CUAL SE EJECUTA, 2000-2008

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Angola							1	1	2	4
Antigua y Barbuda		2								2
Arabia Saudí									2	2
Argelia							1		3	4
Armenia			1							1
Bahamas		2			1					3
Barbados			1					1	1	3
Bolivia	7	8	4	11	13	10	9	19	14	95
Brasil			1	3	1	1				6
Brasil-Haití							1			1
Colombia		3			1	2	1			7
Costa Rica	1	4	5	10		1	5	1	4	31
Cuba				2	8	7	2	1	4	24
Chile								1		1
Dominica	7	1								8
Ecuador	9	15	8	5	5	2	1	5	5	55
Egipto							1			1
El Salvador	1	11	6	5	2	3	4	3	8	43
Granada	1	3	3	1	1	1		1		11
Guatemala	12	21	14	11	15	5	4	5	1	88
Haití		1				2	5	3	6	17
Honduras	10	5	14	5	5	7	5	4	3	58
Jamaica		7							2	9
Marruecos						1	1			2

JAVIER SURASKY

TABLA 1
 PROYECTOS DEL FOAR REALIZADOS, SEGÚN PAÍS
 EN EL CUAL SE EJECUTA, 2000-2008 (CONT.)

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
México				1					1	2
Mozambique									1	1
Nicaragua	3	9	13	10	7	5	4	5	3	59
Panamá	4	11	22	11	10	1	7	3	6	75
Paraguay	1	8	8	12	10	12	11	13	13	88
Perú	9	16	9	6	11	9	12	9	15	96
República Dominicana		2				2	2	1	4	11
San Cristóbal y Nieves		2								2
San Vicente y las Granadinas		1								1
Santa Lucía		4								4
Trinidad y Tobago		3	5		1	4	2	1		16
Túnez								1		1
Uruguay	3	1	1	2	1	1				9
Varios Caribe						1				1
Venezuela								1	2	3
TOTAL	68	140	115	95	92	77	79	79	100	845

FUENTE: REALIZACIÓN PROPIA SEGÚN DATOS DEL FOAR (2008).

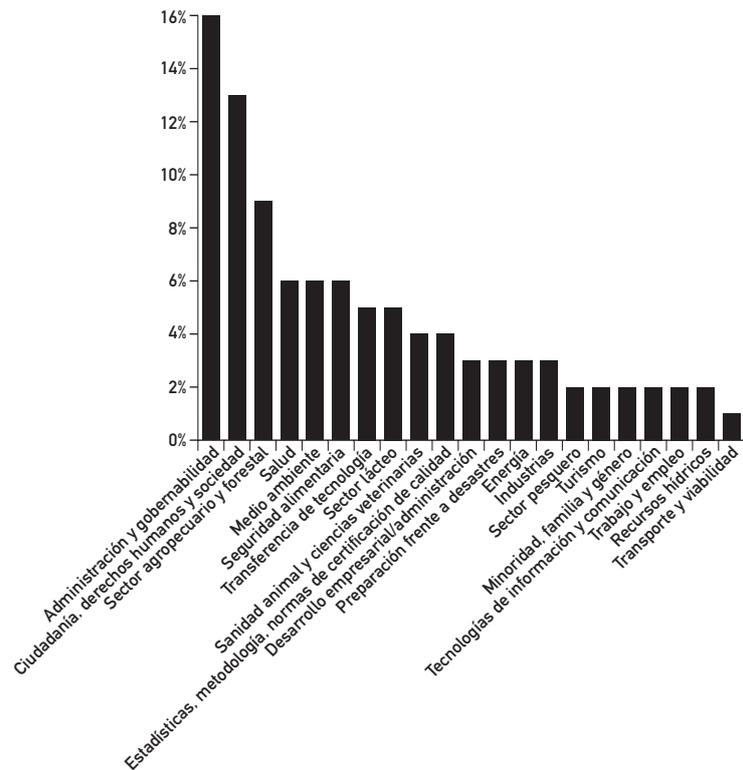
Como se puede observar, existe una clara preferencia por cooperar con los países de la región, siendo escasas las experiencias ejecutadas fuera de ella. Más aún, si nos limitamos a considerar los programas puestos en marcha desde 2003, año en que asumió la presidencia Néstor Kirchner, veremos que se destacan dos Estados como socios de Argentina en la CSS: Bolivia, donde se realizaron 76 proyectos, y Paraguay, con 71 proyectos. Ambos son Estados con los que se comparte frontera, seguidos por Perú, con 62 proyectos, y en menor medida Guatemala, con 41 proyectos, y Panamá, con 38. Esta

ARGENTINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

orientación geográfica, en cuanto al destino de los proyectos, se ve reforzada si los analizamos sectorialmente.

GRÁFICO 1

ÁREAS TEMÁTICAS DE PROYECTOS FOAR (2000-2007)



FUENTE: FOAR (2008).

Los dos sectores con mayor presencia son administración y gobernabilidad, seguidos de ciudadanía, derechos humanos y sociedad. En el primero de ellos, los tres socios principales de Argentina son Haití —por razones que expondremos más adelante—, Bolivia y Paraguay, habiendo recibido estos dos últimos aproximadamente el 50 por ciento de los proyectos FOAR en el área; en el segundo sector, los tres principales socios son Paraguay, Bolivia

JAVIER SURASKY

y Guatemala, en este caso los dos primeros países recibieron aproximadamente el 70 por ciento de los proyectos FOAR en el área (FOAR, 2008: 10-11). La prioridad dada por la cooperación argentina a la región latinoamericana, en general, y en particular a Bolivia y Paraguay como socios, resulta absolutamente clara en todo el periodo referido.

La segunda modalidad a la que la cooperación argentina se refiere permanentemente, muy vinculada con la CSS, es la cooperación triangular. Esta modalidad cooperativa tiene la ventaja de servir como nexo entre la CSS y la tradicional cooperación Norte-Sur, así como la de ser un canal a través del cual los donantes del Norte pueden financiar la CSS. Respecto de esta forma de trabajo, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de la Presidencia de la Nación afirma: "Argentina sostiene que debe ponerse un gran énfasis en la utilización del esquema de la Cooperación Triangular, que ha demostrado ser una fórmula válida para llevar adelante actividades de asistencia técnica y de desarrollo de proyectos de envergadura. Asociar dos países para asistir a un tercero en la búsqueda de su desarrollo permite una diversidad de vínculos que, entre otros, pueden articular a países desarrollados u organismos bilaterales o multilaterales con países de renta media, poniendo en evidencia la necesaria solidaridad de los procesos de cooperación en todas sus dimensiones" (CNCPS, 2007: 73).

Si bien la alusión al componente solidario puede entenderse como parte del discurso propio de la cooperación internacional, rara vez acompañado de su real sentido, el párrafo transcrito deja meridianamente claro el valor que Argentina asigna a la cooperación triangular. Esta posición es consecuencia lógica del carácter de actor dual en la cooperación internacional del país, en tanto se asocia con otros países, sea para recibir como para brindar cooperación. De este modo, Argentina busca fortalecer sinérgicamente la capacidad de acción de todas las partes involucradas, con énfasis en la propia, lo que les permite tomar parte en proyectos de una extensión mayor de la que podría encarar de manera individual. El trabajo en cooperación triangular dio sus primeros pasos en el país a partir de la firma, el 10 de mayo de 2001, de un acuerdo con la cooperación japonesa que puso en marcha el Programa de

Partenariado para la Cooperación entre Japón y Argentina (PPJA, por sus siglas en inglés) que preveía la capacitación en terceros países y el envío de expertos en beneficio de Paraguay, Bolivia y Perú.

Desde entonces se han realizado acuerdos con otros países, tales como España, Italia, Portugal, Canadá e incluso con otro PRM como Brasil. A estos acuerdos se suman los firmados con instituciones internacionales como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) o el National Democratic Institute for International Affairs (NDI), entre otros. A diferencia del PPJA, la mayor parte de estos acuerdos están dirigidos a apoyar el proyecto Pro-Huerta que Argentina ejecuta en Haití, y que será presentado más adelante.

Un rasgo más debe ser destacado respecto de la cooperación triangular: su utilización como una herramienta que facilita la aplicación, por los PRM, de los principios de eficacia de la ayuda resultantes de la Declaración de París, un tema central en la agenda de cooperación internacional de la OCDE y controvertido entre los PRM. Para desarrollar este tema, al tiempo que para recuperar buenas prácticas de la cooperación argentina, se presentará a continuación la experiencia del proyecto Pro-Huerta que lleva a cabo la cooperación argentina en Haití.

5. EL PRO-HUERTA: UNA EXPERIENCIA EXITOSA DE COOPERACIÓN ARGENTINA EN HAITÍ

La situación de Haití tras los desastres climáticos y la inestabilidad política que afectaron al país en los primeros años de este siglo le convirtieron en un espacio casi obligado de acción para la cooperación de los PRM de la región. Argentina integraba la misión de paz de la OEA en Haití desde sus inicios. En 2004 tomó la decisión, a propuesta del Gobierno de Haití, de acompañar la labor de sus Fuerzas Armadas con la implementación de un programa de cooperación denominado Pro-Huerta, ejecutado originalmente en la región haitiana de Gonaïves, sede del batallón argentino.

JAVIER SURASKY

Este programa se insertaba en el marco más amplio de la cooperación argentina en Haití, donde el país estaba realizando acciones de fortalecimiento institucional brindando asistencia para la realización de estudios sectoriales y la elaboración de estadísticas, y mediante la capacitación de recursos humanos por personal del Ministerio de Economía. También se estaban realizando acciones de apoyo al Programa Alivio de la Pobreza y Crecimiento, a la inversión pública en educación, a un observatorio de "exclusión social y pobreza" y al establecimiento de una base de datos de inversión extranjera en el país.

El Pro-Huerta, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), se dirigía al fomento y apoyo de actividades de autoproducción de alimentos frescos por medio del establecimiento de huertas y de acciones de formación, acompañamiento técnico y entrega de insumos para la producción orgánica de alimentos frescos a huertas comunitarias o familiares, replicando en lo general una experiencia realizada a nivel nacional. En consecuencia, era un programa dirigido a satisfacer la necesidad inmediata de alimentación de la población haitiana, al tiempo que apoyaba la meta establecida por ese país de obtención de soberanía alimentaria.

El éxito y la característica de alta replicabilidad del Pro-Huerta, así como su adaptación al contexto haitiano (Lengyel, 2006), hizo que en poco tiempo se extendiera hasta llegar en la actualidad a prácticamente todo el territorio de Haití, gracias al apoyo financiero de donantes que aportaron la financiación que tal ampliación requería y que significó que el Pro-Huerta se convirtiera en un programa de cooperación triangular.

El proceso se inicia con un acuerdo suscrito con el IICA en 2005, al que le sigue la firma, el 22 de julio de 2006, de un "Memorando de Entendimiento para la realización de actividades de cooperación conjunta orientadas al desarrollo de acciones comunitarias para garantizar la seguridad alimentaria y promover la forestación multipropósito" con la AECID. En noviembre del mismo año se inician negociaciones con el Gobierno canadiense que derivaron en un acuerdo básico sobre acciones conjuntas que alcanzarían, en 2013, a los cinco departamentos haitianos en los que el programa

Pro-Huerta no había sido aplicado. Para entonces el programa estaría llegando a aproximadamente 36.000 familias, unas 200.000 personas.

Paralelamente se firmó otro Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Agricultura de Haití, el MRECIC y el FIDA para desarrollar el Pro-Huerta en la zona limítrofe con la República Dominicana, llegando así a abarcar todo el territorio haitiano.

A esta evolución deben agregarse los avances realizados por las cooperaciones argentina y brasileña: mientras el FOAR implementaba el Pro-Huerta, Brasil se encontraba en Haití llevando adelante un programa de cooperación bilateral de construcción de cisternas para el acopio y manejo de agua. La combinación de ambos proyectos los potenciaba naturalmente, y así se avanzó en un trabajo conjunto mediante la firma de un Memorando de Entendimiento para la Realización de Acciones de Cooperación Conjunta en beneficio de Haití, fechado el 23 de mayo de 2006, en ocasión de la Conferencia de Donantes que tuvo lugar en Brasilia. Al Memorando se agregó, en noviembre del mismo año, la firma de un Acuerdo Complementario para la implementación del proyecto Construcción de Cisternas Familiares y Validación Social de Cultivos de Hortalizas en Haití. En consecuencia el programa original tuvo forma de cooperación bilateral, para luego transformarse en triangular con el agregado de haber tenido como tercer socio a Estados del Norte (o sus agencias), a organismos multilaterales universales (FIDA), a organismos multilaterales regionales (IICA) e incluso a otro país del sur (Brasil).

6. EL FOCEM COMO EXPERIENCIA DE CSS

Junto a la labor del FOAR es importante destacar dentro del trabajo argentino en el campo de la CSS una iniciativa particular, construida en el marco del MERCOSUR: el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). El MERCOSUR es un espacio de integración subregional marcado por las asimetrías entre las economías de sus dos miembros *mayores* (Argentina y Brasil) y sus dos miembros *menores* (Paraguay y Uruguay).

JAVIER SURASKY

Si bien este asunto no era nuevo, el contexto internacional de comienzos de siglo hizo que su tratamiento se convirtiera en una cuestión central para asegurar la propia razón de ser del MERCOSUR. Según el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “Durante los últimos dos años (2005-2006) la evolución del saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos puso de manifiesto las asimetrías existentes dentro del MERCOSUR en materia de desempeño comercial. Mientras que el saldo de la balanza permitió a las dos economías más grandes acumular resultados superavitarios, los países menores arrojaron déficit” (INTAL, 2007: 5).

Iniciado el debate sobre las asimetrías a partir de las presidencias *pro tempore* ejercidas por Paraguay y Brasil, durante la segunda mitad de 2006 y la primera de 2007, respectivamente, Argentina mantuvo un rol pasivo y su posición se expresó en el documento titulado “La integración productiva como herramienta necesaria para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR” (MERCOSUR/LXVIII GMC/DT, n° 11/07), en el que se afirmaba que “Argentina comparte el espíritu de que los países con mayor tamaño relativo dediquen especial atención a aquellos temas planteados por sus socios de economías menores en la búsqueda de generar todas las posibilidades para su desarrollo. Esto no obsta que cuando se analiza el concepto de asimetrías deba prestarse especial atención a los indicadores sociales y per cápita”.

Mientras este debate crecía, se inició el proceso institucional que desembocaría en la creación del FOCEM como fruto del entendimiento de que para fortalecer la integración, y en algún sentido revitalizarla, las dos economías relativamente mayores del bloque debían contribuir financieramente con los dos socios relativamente menores. El primer paso en esa dirección se da con la Decisión 45/04 del Consejo del Mercado Común (CMC) adoptada en Belo Horizonte (Brasil), en diciembre de 2004, cuyo artículo primero crea el FOCEM con el objetivo de “financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”.

ARGENTINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Un año más tarde, la Decisión CMC 18/05 reguló su integración y funcionamiento, disponiendo la creación de cuatro programas:

1. de Convergencia Estructural;
2. de Desarrollo de la Competitividad;
3. de Cohesión Social;
4. de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

En ese documento se dispone además que el monto anual de recursos del FOCEM sea de 100 millones de dólares, a ser aportados por los países miembros del MERCOSUR en concepto de contribuciones no reembolsables destinadas a financiar proyectos dentro de sus territorios según los porcentajes que se detallan a continuación:

TABLA 2

FOCEM: APORTES Y RECURSOS PARA FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS POR PAÍSES (PORCENTAJE SEGÚN LA DECISIÓN CMC 18/05)

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Aportes al FOCEM como porcentaje de los recursos totales	27	70	1	2
Financiamiento de programas del tipo I, II y III como porcentaje de los recursos totales	10	10	48	32

FUENTE: DECISIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (MERCOSUR) 18/05.

Avanzando en el proceso, la Decisión CMC 24/05 reglamentó el FOCEM, que finalmente inició sus operaciones en 2006, tal y como relata el INTAL: "Inmediatamente después de que el reglamento del FOCEM fue aprobado, se procedió a la selección de los técnicos para constituir su Unidad Técnica en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR. La UT-FOCEM comenzó a funcionar, en forma efectiva, en septiembre de 2007 [para entonces] el CMC ya había aprobado 15 proyectos, lo que ilustra el carácter prioritario que los países miembros del MERCOSUR le concedieron al FOCEM" (INTAL, 2009: 76).

JAVIER SURASKY

En mayo de 2007 se aprobó la primera operación de financiación del FOCEM: el proyecto MERCOSUR-Hábitat de promoción social y fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza, cuyo beneficiario fue el Estado de Paraguay y que contó con un aporte de siete millones y medio de dólares.

Desde entonces, según datos del MERCOSUR, se han aprobado 13 proyectos que tienen como beneficiarios a Paraguay, seis a Uruguay y uno de ámbito regional: el Programa de Acción MERCOSUR libre de Fiebre Aftosa (PAMA). A ellos se suman tres proyectos que benefician directamente a la Secretaría del MERCOSUR⁵. El FOCEM implica un esfuerzo, integrado en la estructura del MERCOSUR, de cooperación económica entre países del Sur y en tal sentido significa un paso más en el fortalecimiento de la CSS dentro de la subregión del Cono Sur de América.

7. UN TEMA PENDIENTE: ARGENTINA FRENTE A LOS DEBATES SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA

Tras haber destacado la acción de la CSS que realiza Argentina a través del FOAR y de haber mencionado el valor del FOCEM como un camino de cooperación económica entre países del Sur, vamos a entrar ahora en un debate que, a nuestro entender, sigue estando pendiente dentro de la cooperación argentina, o más correctamente deberíamos decir dentro de la política exterior del país, ya que las respuestas que se den involucran directamente, y están cruzadas por definiciones en otros asuntos de la agenda exterior. En realidad, el mencionado debate no puede sino insertarse en uno mayor: el de "la nueva arquitectura de la cooperación internacional".

Como punto de partida es conveniente recordar que el inicio del proceso de debate a nivel internacional sobre la eficacia de la ayuda se ubica en la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo que se reunió en Monterrey, México, en el año 2002. La participación de Argentina en ese evento estuvo marcada por la crisis institucional que había sacudido al país en diciembre de 2001, lo que no evitó que el entonces presidente de la nación, Eduardo Duhalde, acudiera al encuentro internacional, aunque su discurso

se centró, no en temas de gestión de la ayuda, sino en la necesidad de hacer más justos los términos de intercambio comercial a nivel global.

Argentina no tuvo participación directa en el Foro de Alto Nivel sobre armonización de la ayuda reunido en Roma en 2003, ni estuvo presente en el II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo realizado en París, en 2005, aunque sí es uno de los países que, sin haber sido un signatario original, se han adherido a la "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda" que resultó del segundo Foro.

Un hecho merece ser remarcado respecto de la adhesión de Argentina a los postulados de la Declaración de París: la decisión de la firma argentina fue tomada en el Ministerio de Economía de la Nación y no en el de Relaciones Exteriores. Este dato nos permite considerar el valor que le otorga la OCDE a tal decisión, ya que la vía de diálogo privilegiada por esa organización es precisamente la establecida con el Ministerio de Economía. Recordemos que la Declaración de París parte de una iniciativa del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y, como era lógico, no tuvo en cuenta la realidad de la CSS.

Tampoco hubo representación del país en el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebró en Accra, Ghana, en 2008. A diferencia de los encuentros anteriores, en el documento final de este último, la "Agenda de Acción de Accra", se incluyó un apartado que se refiere directamente a la CSS: "19.e) La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. Juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur".

Por el contrario, Argentina participó de manera activa en la reunión de seguimiento de la Conferencia de Monterrey realizada en Doha, Qatar, en noviembre de 2008. Allí el canciller Taiana (2008b) reafirmó el compromiso argentino con la CSS asegurando que "los países en desarrollo, que en los últimos años se convirtieron en exportadores netos de capital hacia los países desarrollados gracias a haber obtenido con esfuerzo propio superávit en sus cuentas corrientes y en muchos casos también fiscales, debemos encontrar

JAVIER SURASKY

maneras para canalizar el ahorro hacia otros países en desarrollo”. Más aún, afirmó que “los países emergentes seguirán siendo en los próximos años el principal impulsor del crecimiento mundial [sic] la cooperación Sur-Sur debería ser puesta en práctica mediante oportunas decisiones políticas, apoyos de las economías emergentes más importantes, y un trabajo coordinado entre todos los países en desarrollo”.

Más allá de las presencias y ausencias de Argentina en los encuentros internacionales que van marcando el pulso del trabajo mundial en materia de eficacia de la ayuda, el país ha asumido una posición clara respecto de no aceptar la aplicación a la CSS de los esquemas construidos a través de la OCDE para ser aplicados a la cooperación Norte-Sur, y esta idea la sitúa desde el inicio como enfrentada a la discusión sobre la eficacia en los términos de Monterrey, Roma, París, Accra o Doha.

La embajadora Julia Levi lo expresaba claramente refiriéndose a las denominaciones de *donante* y *receptor* de cooperación internacional:

Consideramos que las mismas están marcando un sentido agotado de la cooperación, correspondiente a otra etapa en la que regía un paradigma con jerarquías que estamos tratando de modificar: nos referimos a la etapa en la que se consideraba que un país desarrollado estaba donando asistencia técnica a uno en vías de desarrollo o emergente, que la recibía como beneficiario o receptor [...] Esta digresión que pareciera ser solo semántica, en verdad pretende recoger la experiencia profunda del conocimiento que cada país tiene de sus propias necesidades y la importancia que cobra el respeto que se le otorgue a sus definiciones en el proceso de la cooperación. Asimismo tiene en cuenta el beneficio que obtienen los países que ofrecen cooperación con la posibilidad de encontrar nuevos socios, expandir nuevos mercados y vincularse con otros pueblos en un intercambio cultural que amplía y profundiza la solidaridad internacional (Levi, 2007).

Argentina, entonces, entra en la discusión sobre la eficacia de la ayuda desde una óptica que parte de una ruptura con los paradigmas

propios de la cooperación Norte-Sur a la que la une, y por tanto parece haber asumido la posición de aislarse de una discusión que debe ser corolario de otra anterior sobre la reconfiguración de la arquitectura de la ayuda, sobre el paradigma mismo de la cooperación internacional, y no el centro de la misma.

8. CONCLUSIONES

La cooperación internacional que realiza Argentina está claramente inserta en su política exterior y es tributaria de la misma. Como consecuencia de ello los vaivenes de la política nacional han impactado fuertemente en ella. Existen continuidades, tales como la priorización de la región latinoamericana y caribeña como territorio de acción o la estructura institucional y su inserción en la más amplia estructura gubernamental nacional, así como discontinuidades, como la intención de que la misma sea deudora de un intento de ingreso a la OCDE, y luego gire hacia un intento de fortalecimiento de la posición a nivel regional.

La experiencia conseguida por el país como socio en CSS, particularmente a través del FOAR, debe ser debidamente aprovechada. La situación relativa del país respecto de otros vecinos de la región así lo exige y lo convierte en un imperativo a la vez político y ético. Las enormes capacidades técnicas de Argentina en áreas fundamentales tales como la agroindustria y los derechos humanos pueden ser mejor aprovechadas cuando se suman a ellas los recursos financieros necesarios para convertirlas en proyectos de CSS, y en esa línea debe profundizar la experiencia iniciada en el campo de la cooperación triangular.

Para que ello sea posible, el país se encuentra frente al desafío de definir una relación tanto con otros países del Sur, a los que llevar su experiencia y saberes técnico-científicos, como con países del Norte. Este último punto puede convertirse en un problema a partir de la posición asumida respecto de los debates sobre eficacia de la ayuda y por la decisión argentina de buscar encabezar un debate sobre el sentido mismo de la CSS, afirmando que la misma debe dejar atrás esquemas más propios de otra forma de relación,

JAVIER SURASKY

que surge de la cooperación Norte-Sur y que ha sido edificado fundamentalmente a través de la OCDE. En la nueva arquitectura de la ayuda el país se mueve tomando como punto de partida que la cooperación internacional en general, no sólo la CSS, genera beneficios a todos los actores participantes que así resultan socios en el proceso de cooperar.

Hoy, la gran pregunta es sobre la forma en que la cooperación argentina evolucionará en el futuro, ya que la misma está atada a los cambios que puedan producirse en el liderazgo de un país afectado por abruptos cambios, tensiones y crisis en su vida política. Las visiones sobre la inserción internacional que los gobernantes puedan tener seguirán afectando al núcleo mismo de Argentina como actor de la cooperación internacional. Frente a estas visiones, y sin caer en falsas utopías, el desafío está en fortalecer su sistema institucional.

En resumen, la cooperación argentina puede caracterizarse como una cooperación técnica, con la valiosa excepción de la experiencia del FOCEM. Esta cooperación se dirige al encuentro con la región. Una región que cuestiona la actual arquitectura de la ayuda y que busca construir alternativas sabiendo que tiene aún un largo camino por recorrer.

NOTAS

1. Declaraciones de Alfonsín según se cita en Aicardi-Tussie (1986).
2. Regresará al Movimiento en julio de 2009, bajo el Gobierno de la presidenta Cristina Kirchner.
3. El texto oficial completo del discurso puede ser leído en http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_kirchner.html
4. <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/sereee/dgein/organizacion.html>
5. Integran el grupo principal Brasil, China, India, Kuwait, Arabia Saudí, Sudáfrica, República de Corea, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela. Cabe destacar que existe controversia en el ámbito internacional sobre la forma en que debe medirse el volumen de la CSS que realizan los PRM.
6. Para el detalle de los proyectos, véase INTAL, 2009.

BIBLIOGRAFÍA

AICARDI, M. y TUSSIE, D. (1986): "La Argentina y la nueva ronda del GATT", *América Latina Internacional*, vol. 3, n° 10, octubre-diciembre 1986, FLACSO, Buenos Aires, pp. 61-65.

ARGENTINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

- CNCPS (2007): *República Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2007*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (2009): *República Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2009*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR (2004): Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (Decisión CMC 45/04).
- (2005): Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR (Decisión CMC 18/05).
- (2005b): Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (Decisión CMC 24/05).
- ECOSOC (2008): *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*, Informe del Secretario General (E/2008/69) del 23 de mayo.
- (2008b): *Trends in South-South and triangular development cooperation, Background Study for the Development Cooperation Forum*, Nueva York, versión web disponible en http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf (última consulta: 12 de octubre de 2009).
- FOAR (2008): *Fondo Argentino de Cooperación Horizontal*, n° 9, 2008, FOAR, Buenos Aires.
- FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA (2005, 2 de marzo): Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París.
- (2008, 4 de septiembre): Agenda de Acción de Accra, Accra.
- INTAL (2007): *Informe MERCOSUR*, n° 11, BID-INTAL, Buenos Aires.
- (2008): *Informe MERCOSUR*, n° 12, BID-INTAL, Buenos Aires.
- (2009): *Informe MERCOSUR*, n° 13, BID-INTAL, Buenos Aires.
- LENGYEL, M. (2006): *Argentina's Participation in Haiti: Trends and Prospects*, Position Paper, versión web disponible en la página <http://www.haitiargentina.org/Investigacion-y-Debate/Documentos-de-Trabajo> (última consulta: 6 de octubre de 2009).
- LENGYEL, M.; THURY CORNEJO, V. y MALACALZA, B. (2009): *Potencialidades y desafíos de la Cooperación Sur-Sur: Lecciones de la experiencia latinoamericana en Haití*, Documento de Investigación Proyecto CeALCI 4/08, FLACSO, Buenos Aires.
- LEVI, J. (2007): "Intervención ante la XV Sesión del Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de las Naciones Unidas", Nueva York, 29 de mayo de 2007, versión web disponible en <http://tdc.undp.org/HLC15-Statem/Argentina.pdf> (última consulta: 28 de septiembre de 2009).
- MRECIC (2008): "La Argentina ratifica y amplía su cooperación técnica regional", comunicado de prensa n° 280/08 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, fechado el 19 de agosto de 2008, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/prensa/rssfeed.php?id=3472> (última consulta: 22 de agosto de 2008).
- SEGIB (2007): *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur*, SEGIB, Madrid.
- (2008): *Segundo Informe sobre la Cooperación Sur-Sur*, SEGIB, Madrid.
- SUBGRUPO DE TRABAJO N° 2 SOBRE ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL GRUPO DEL MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR (2007): Procedimiento para la elaboración y divulgación del texto actualizado de las normas vigentes (MERCOSUR/LXVIII GMC/DI N° 11/07).
- TAIANA, J. (2008): "La Cooperación Internacional en el marco de la Política Exterior Argentina", *Fondo Argentino de Cooperación Horizontal*, n° 9-2008, FOAR, Buenos Aires, pp. 6-7.
- (2008b): Discurso en el Plenario de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Doha, Qatar, 30 de noviembre de 2008, versión

JAVIER SURASKY

web disponible en http://www.un.org/webcast/ffd/2008/statements/o81130_nepal_en.pdf (última consulta: 10 de septiembre de 2009).

ENTREVISTAS

TAIANA, J.: Canciller de la República Argentina (noviembre de 2008).

CAPÍTULO 3

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL.
PROYECCIÓN SOLIDARIA Y POLÍTICA EXTERIOR**

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

1. INTRODUCCIÓN

Treinta años después de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) y de la elaboración del concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), Brasil se ha convertido en uno de los agentes más activos de la llamada *cooperación Sur-Sur* (CSS). El discurso oficial, así como la doctrina producida por especialistas y por los informes de organizaciones internacionales, destacan que el país ni es ni tiene pretensión de convertirse en un gran donante de recursos financieros en la materia. La gran contribución brasileña, según ellos, sería la transferencia de soluciones innovadoras para el desarrollo en una amplia gama de sectores y el compromiso con nuevas modalidades de cooperación que involucran a donantes tradicionales —países del Norte y organizaciones internacionales— u otros países en desarrollo a favor de terceros, como es el caso de las iniciativas surgidas en el ámbito del Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBAS).

El objetivo de este capítulo es trazar un perfil histórico y actual sobre la CSS brasileña, señalando sus contribuciones y desafíos. En la primera sección, haremos algunas consideraciones generales sobre la aproximación del actual Gobierno a otros países en desarrollo, subrayando sus aspectos coyunturales. La segunda sección

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

ofrecerá un panorama histórico sobre la participación del país en la CTPD, presentando la evolución de los conceptos, instituciones y prácticas vinculadas a la Cooperación Técnica Internacional (CTI) en Brasil. La tercera sección se concentrará en el estudio de los principios y propósitos que orientan actualmente la CTPD brasileña. Con base en números oficiales sobre la distribución geográfica de los recursos brasileños, plantearemos algunas hipótesis sobre los objetivos y funciones desempeñados por la cooperación prestada por Brasil. Las contribuciones de la CSS brasileña serán destacadas en la sección siguiente, donde también se diseñará el perfil sectorial y las asociaciones nacionales e internacionales, comprendidas en las acciones. Finalmente, en la última sección, haremos un breve balance de la CSS brasileña, destacando sus retos y elaborando algunas recomendaciones para el Gobierno de Brasil.

2. EL EJE SUR-SUR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO LULA: CONSIDERACIONES GENERALES

En su búsqueda de mayores niveles de autonomía en la esfera internacional y por su activismo en favor del desarrollo, el Gobierno Lula ha dado prioridad a las relaciones de Brasil con otros países del Sur. La formación del G-20 y del IBAS, la aproximación con países africanos y árabes y el empeño a favor de la revitalización del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la integración suramericana están entre los desdoblamientos prácticos de la política exterior ejecutada a partir de 2003, apuntando un énfasis renovado en la CSS (Lima y Hirst, 2006; Oliveira, 2005).

La aproximación a los países en desarrollo puede ser también comprobada, por ejemplo, en los números de las exportaciones brasileñas y en los destinos de los viajes internacionales realizados por el presidente Lula. En 2005, por primera vez en la historia, el conjunto de países de América del Sur, Asia y África superó a la Unión Europea y Estados Unidos en lo que se refiere al destino de las exportaciones brasileñas (Sennes *et al.*, 2006). El total de los países en desarrollo¹ recibió casi el 52 por ciento de las exportaciones brasileñas en 2008, frente a aproximadamente el 41.4 por

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

ciento en 2003. En lo que se refiere a los viajes internacionales del presidente Lula, más del 70 por ciento tuvieron como destino a países en desarrollo².

La elección del eje Sur-Sur como ámbito prioritario de la política exterior del Gobierno Lula presenta la solidaridad como la principal motivación de las iniciativas llevadas a cabo. No obstante, representantes y agencias del Gobierno brasileño exponen otros propósitos además de la promoción del desarrollo económico y de la justicia social en los países más pobres, relativos a cuestiones políticas (la CSS como medio para promover la multipolaridad, la democracia y la paz, la potenciación de la capacidad de negociación de Brasil, de América del Sur y de las demás regiones en desarrollo en la arena multilateral) y económicas: la CSS como medio para expandir el comercio y la presencia brasileña en el mercado internacional (Amorim, 2003, 2004 y 2005; Guimarães, 2003; Lula da Silva, 2003 y 2007a; MRE, 2007a).

Algunos estudiosos de la política exterior brasileña señalan todavía una conexión entre el estrechamiento de lazos con los países en desarrollo y la búsqueda de apoyos para la candidatura brasileña a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Lima y Hirst, 2006; Vigevani y Cepaluni, 2007). Otras cuestiones estratégicas, como los esfuerzos para diseminar la producción mundial de biocombustibles y la tecnología brasileña en el área, además de la venta de insumos, máquinas y equipamientos producidos por empresas nacionales, también parecen constituir explicaciones importantes para la CSS ejecutada por el Gobierno Lula. Así, las iniciativas de ayuda exterior no parecen restringirse a su ámbito propio, sino que configuran un instrumento de política exterior en la medida en que se incluyen objetivos estratégicos para una mayor inserción internacional, política y económica de Brasil.

Algunos autores críticos ven en la actual aproximación brasileña a otros países en desarrollo un reflejo de motivaciones solidarias con fines antiimperialistas conectadas al Partido de los Trabajadores (PT), calificando la política exterior de Lula de ideológica, sesgada y anacrónica³. De hecho, no hay como negar que el estrechamiento de lazos con otros países en desarrollo busque la constitución de una plataforma de política exterior deseada por el PT desde su fundación.

BRUNO AYLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

La CSS, sin embargo, tuvo que ser reinterpretada frente a nuevos escenarios. El fin de la guerra fría y la aceleración del proceso de globalización, por un lado, imposibilitaron que la reanudación de la fractura Norte-Sur tuviera como reflejo un eventual alejamiento de los países ricos, particularmente de Estados Unidos. Por otro lado, la aproximación a otros países en desarrollo ganó fuertes dosis de pragmatismo después de los atentados del 11 de septiembre, del unilateralismo norteamericano y de la "securitización" de la agenda internacional. Esas nuevas restricciones estructurales no habían pasado inadvertidas durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que al final de su segundo mandato (1999-2002) inició una "corrección de rutas", estableciendo coaliciones con otros países en desarrollo, como India y Sudáfrica (Oliveira, 2005).

Al mismo tiempo que responde a dinámicas coyunturales, en el ámbito nacional e internacional, el compromiso brasileño en la CSS no es un fenómeno reciente. Conforme veremos en la próxima sección, ya en la década de 1970, Brasil comenzaba a diferenciarse de otros países del Sur en términos de desarrollo económico, pasando de receptor a prestador de CTI en un contexto de movilización intensa de los países del Tercer Mundo a favor de iniciativas de cooperación de corte no asistencialista y eficaces en la promoción de su desarrollo.

3. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA CSS EN BRASIL: INSTITUCIONES, CONCEPTOS Y PRÁCTICAS

La capacitación de Brasil para convertirse en parte oferente de la CTI fue el resultado de amplios esfuerzos en su lucha por el desarrollo a partir de la década de 1930, cuando el país comenzó a ser contemplado con iniciativas de cooperación internacional. Una de las acciones centrales de la diplomacia, puesta gradualmente al servicio del desarrollo nacional, fue la captación de recursos y de *know-how* de los países del Norte, cuyo buen aprovechamiento puede ser explicado por la implantación de un Sistema de Cooperación Técnica Internacional a partir de 1950, cuando fue creada la Comisión Nacional de Asistencia Técnica (CNAT)⁴.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

Señálese que, en este primer momento, las iniciativas oficiales de estímulo al desarrollo aún estaban subsumidas bajo la rúbrica de "asistencia técnica", término que fue poco a poco sustituido por el de "cooperación técnica", siguiendo la resolución (nº 1.383/1959) de la Asamblea General de Naciones Unidas. Bajo las presiones del llamado "Tercer Mundo", la idea de la asistencia paternalista de los países del Norte, vinculada a objetivos políticos, ideológicos y económicos de los donantes, cedió espacio a una concepción fundada en el derecho al desarrollo, en el deber de cooperación y en los intereses comunes. La diplomacia brasileña, según veremos, incorporó ese nuevo concepto, que pasó a orientar tanto la cooperación recibida como la cooperación prestada.

Al final de los años sesenta, frente al aumento expresivo de la oferta institucional de recursos exteriores y de la necesidad de adecuar las demandas internas a las directrices y prioridades establecidas en los planes nacionales de desarrollo, fue estructurado el sistema brasileño de cooperación. Las competencias básicas de CTI (negociación, planificación, coordinación, fomento y seguimiento) fueron centralizadas en la División de Cooperación Técnica (DCOPT) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y en la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional (SUBIN), vinculada al Ministerio de Planificación y Coordinación General, transformado posteriormente en la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (SEPLAN-PR) (ABC, 2005b).

El uso racional y eficiente de la CTI contribuyó a maximizar la absorción de los conocimientos recibidos, así como a adaptarlos a la realidad brasileña, apoyando transformaciones sustantivas en la estructura productiva nacional en los años sesenta y setenta. La reestructuración con éxito de las instituciones responsables del desarrollo nacional, así como el surgimiento de centros de excelencia en investigación y capacitación técnico-profesional, favoreció la emergencia de los primeros acuerdos que tuvieron a Brasil como parte prestadora en la CTI. Entre 1971 y 1975 fueron suscritos acuerdos de cooperación técnica con diez países latinoamericanos (Paraguay, Colombia, Trinidad y Tobago, Guyana, Venezuela, Bolivia, Chile, México, Perú y Uruguay) y nueve africanos (Costa de Marfil, Camerún, Benín, Ghana, Malí, Nigeria, Senegal, Zaire y Gabón) (Valler Filho, 2007).

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

Al iniciarse los años setenta, Brasil comenzaba a desempeñar un doble papel en la CTI. Por un lado, buscaba la transferencia de tecnología desde los países más avanzados para perfeccionar su desarrollo socioeconómico; por otro, procuraba transferir capacidades tecnológicas hacia otros países del Sur, con el objetivo, siguiendo el ejemplo de los países del Norte, de realizar intereses nacionales tales como la apertura de mercados, el estrechamiento de los lazos con América Latina y África, el fortalecimiento del poder de negociación del Tercer Mundo en negociaciones globales y la afirmación internacional como potencia emergente (Cervo, 1994; Valler Filho, 2007).

Cabe resaltar que la aproximación de Brasil hacia otros países del Sur sucedió en un momento en el que la edad de oro del crecimiento económico mundial, que había sido fundamental para la expansión de la cooperación internacional, comenzaba a presentar sus primeras señales de agotamiento. Con la crisis del petróleo y la recesión internacional, hubo una fuerte caída en la ayuda prestada por los países del Norte, en un proceso que se tornaría aún más drástico con el colapso del socialismo y con la difusión de la idea de que el desarrollo se alcanzaría por la vía de la expansión internacional del comercio y de las inversiones privadas.

En ese momento se diseñaron dos transformaciones fundamentales en la arquitectura de la cooperación para el desarrollo. En primer lugar, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras organizaciones, comenzó a aplicar el llamado "principio de graduación", asignando sus recursos y acciones hacia países de menor desarrollo relativo. En segundo lugar, la llamada "Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo", consagrada en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978), emergió, por un lado, como compensación a la disminución de la ayuda prestada por los países del Norte y, por otro, como afirmación de esfuerzos internacionales a favor del desarrollo en un contexto en el que las iniciativas de cooperación se concentraban cada vez más en la administración paliativa de crisis humanitarias de diversa naturaleza.

A mediados de la década de 1970, Brasil fue clasificado como un País de Renta Media (PRM), disminuyendo el número de proyectos y programas de los que era beneficiario y aportando recursos propios en las iniciativas de cooperación recibida⁵. Al mismo tiempo,

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

Brasil conquistaría un prestigio creciente con la difusión internacional de su trayectoria de desarrollo y con el aumento de la demanda de los países del Sur por la transferencia de sus conocimientos técnicos. En el ámbito conceptual, el Estado brasileño ya había incorporado la evolución del significado primitivo de la CTI como asistencia técnica, pasando a una idea de cooperación basada en la filosofía de la asociación para el desarrollo, lo que hacía aún más atractiva la cooperación prestada por Brasil.

En ese contexto de disminución expresiva de la asistencia prestada por los países del Norte y de aumento de la demanda por la transferencia de las técnicas desarrolladas en Brasil, se consideró necesario dotar a los mecanismos de gestión de la CTI brasileña de una mayor eficacia gerencial. En 1987, con el apoyo del PNUD, fue creada la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC/MRE), que pasó a centralizar las funciones políticas y técnicas del sistema brasileño de CTI, que eran hasta entonces desempeñadas por órganos distintos: la DCOPT y la SUBIN, respectivamente (ABC, 2005b)⁶.

La creación, en el ámbito de la ABC, de una coordinación responsable de la CTPD, así como el impulso financiero dado a la agencia por los recursos del MRE, estimuló la expansión presupuestaria, geográfica y sectorial de la cooperación técnica prestada por Brasil. Según fuentes del MRE, el presupuesto de la ABC para proyectos en el área de la CTPD era 70 veces mayor en 2005 que en 2001 —el incremento mayor ocurrió con el inicio de las acciones brasileñas en Haití, en 2004—, con un desfase creciente entre el volumen de recursos puestos a disposición de la CTPD y los existentes para las demás modalidades de cooperación técnica (Valler Filho, 2007: 89 y 97). Según el ex director de la ABC, Luiz Henrique Pereira da Fonseca, las sumas efectivamente gastadas con la CTPD brasileña totalizaron, entre 2003 y 2008, cerca de 33 millones de dólares, sin contar los recursos humanos, físicos y financieros empeñados por las más diversas instituciones nacionales comprometidas en tales iniciativas (Pereira da Fonseca, 2008).

Si al principio la cooperación brasileña prestada se restringía a áreas como la agricultura y la cualificación profesional, reflejando los avances nacionales conquistados por la focalización de la cooperación recibida en la estructuración de instituciones vinculadas directa

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

o indirectamente a los sectores productivos y/o a la investigación, la redemocratización y la estabilización económica, paralelamente a la emergencia de nuevos temas relativos al desarrollo en la agenda internacional, abrieron el camino al surgimiento y transferencia de nuevas prácticas de éxito en las áreas de salud, educación, medio ambiente, prevención del trabajo infantil, inclusión digital y bio-combustibles, entre otras.

Hoy, Brasil es uno de los grandes protagonistas de la llamada "cooperación horizontal", aunque no esté entre los mayores donantes financieros de recursos. En realidad, no se sabe con certeza cuál es la contribución real del país, ya que, a pesar de la ampliación del concepto de CSS en los últimos años, que pasó a englobar los flujos vinculados a la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), el Gobierno brasileño no divulga números consolidados sobre su cooperación financiera con otros países del Sur. Además, a diferencia de los donantes tradicionales y de algunos donantes emergentes, Brasil rechaza tratar la CSS como una modalidad de la llamada "Ayuda Oficial al Desarrollo" (AOD), excluyendo de sus informes sobre CSS los gastos en ayuda humanitaria y condonación de deuda, por ejemplo.

Para el MRE, aparentemente, la CSS se restringe al ámbito de la CTPD² y debe, por lo tanto, ser regida por la lógica de la CTI recibida, lo que justificaría las restricciones mencionadas. Según la ABC:

[...] teniendo en vista el foco de la CTI en el desarrollo de las capacidades de instituciones y de individuos para la generación de cambios y transformaciones socioeconómicas, un proyecto de esa modalidad de intercambio con el exterior no comporta acciones que, esencialmente, se caractericen como asistenciales, humanitarias o de inversión en infraestructura (obras físicas, construcciones, etc.). Las actividades de asistencia humanitaria, cuando son implementadas sin la concurrencia de la cooperación técnica tienen por objetivo remediar situaciones críticas de seguridad humana, alimentaria, etc., sin que los hechos generadores de tales crisis hayan sido necesariamente objeto de intervención y superación. Adicionalmente, la CTI no realiza operaciones de naturaleza financiera reembolsable o comercial, dado que los proyectos de

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

esa modalidad de relación internacional no crean compromisos financieros onerosos a la institución proponente de la cooperación, así como su objeto final no busca el lucro (ABC, 2005a: 8).

Según veremos en la próxima sección, la filosofía, los principios y las directrices de la CSS brasileña están pautados por los mismos ideales, lo que no significa que la cooperación del país con otras naciones del Sur esté despojada de intereses.

4. PRINCIPIOS, DIRECTRICES Y PROPÓSITOS DE LA CSS BRASILEÑA

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL BRASILEÑA [...] SE BASA EN LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD Y CORRESPONSABILIDAD, NO TENIENDO FINES COMERCIALES O LUCRATIVOS. ES DESLIGADA Y PROCURA SIEMPRE ACTUAR DE ACUERDO CON LAS PRIORIDADES DE LOS PAÍSES SOCIOS, MEDIANTE TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO SIN CUALQUIER IMPOSICIÓN.

Lauro Barbosa da Silva Moreira,
ex director de la ABC (Moreira, 2005: 2)

AL OFRECER OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN, BRASIL NO BUSCA EL LUCRO O LA GANANCIA COMERCIAL. TAMPOCO HAY 'CONDICIONALIDADES' INVOLUCRADAS. BUSCAMOS HACER REALIDAD UNA VISIÓN NUEVA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO INSPIRADA EN LA COMUNIÓN DE INTERESES Y EN LA AYUDA MUTUA.

Celso Amorim, ministro de Relaciones
Exteriores de Brasil (Amorim, 2006)

Según el discurso oficial, la cooperación de Brasil con otros países en desarrollo, inspirada en la filosofía de la "asociación para el desarrollo", se sustenta en dos principios: solidaridad y corresponsabilidad. El principio de solidaridad presenta tres facetas: las bases no comerciales y no lucrativas de las acciones conducidas; la

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

ausencia de condicionalidades; y la identidad entre las partes, que serviría de base para acciones pautadas por el interés común, en detrimento de iniciativas orientadas por intereses egoístas. El principio de corresponsabilidad señala el carácter no asistencialista y no parterernalista de las acciones llevadas a cabo. Incorpora la idea de autonomía por la vía del fortalecimiento institucional, de la apropiación o dominio (*ownership*) y de la responsabilidad (*accountability*) de los beneficiarios sobre los programas implementados⁸.

Se nota, por lo tanto, que los principios que rigen la CSS brasileña se refieren a los mismos aspectos normativos que guían la CTI recibida. La única novedad, de ningún modo trivial, está en el aspecto de la identidad, que se refiere a compartir una serie de características y desafíos entre los países del Sur, lo que aumenta las oportunidades de éxito en la transferencia de soluciones para el desarrollo, y la idea de que Brasil, por compartir con sus socios un pasado colonial y periférico y por haber sufrido injerencias de todo tipo a lo largo de su historia, no cometerá los mismos errores de los países del Norte en sus relaciones con los países del Sur, es decir, no actuará según intereses egoístas de corto plazo ni dejará de respetar la soberanía de los socios. El siguiente discurso del presidente Lula, dirigido a embajadores africanos con ocasión del Día de África, ilustra bien esa lógica:

Puedo decirles que Brasil puede hacer mucho más de lo que ha hecho. Creo que la primera fase difícil, que fue la fase del prejuicio, ya la hemos superado. "¿Qué va a hacer en África el presidente Lula?", "¿por qué tantos viajes a África?", "¿qué pueden comercializar los africanos?", "¿por qué el presidente Lula no va a Europa, no va a Japón, no va a China?". Porque durante el siglo pasado se construyó la mentalidad de que debíamos tener una relación de subordinación con las economías ricas, y no una relación política, cultural, comercial, industrial con los países pobres, para que Brasil les pudiese pasar aquello que fue el aprendizaje acumulado en nuestros 500 años de historia. [...] ¿Y qué país del mundo, entonces, podría tener esa vocación de aproximarse de África más que Brasil? Ninguno. Incluso porque Brasil no tiene vocación imperialista. Brasil no quiere tener vocación hegemónica.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

Brasil quiere tener vocación de asociación, construir juntos aquello que debe ser construido (Lula da Silva, 2007b).

Analizando el discurso sobre la CSS brasileña, se observa que el corolario central de la "asociación para el desarrollo" se refiere al postulado de que el objetivo primordial de la cooperación prestada sería promover el desarrollo socioeconómico de los beneficiarios. Aunque parezca un objetivo solidario y desinteresado, contiene un aspecto político fundamental, que se refiere al modelo de sociedad que Brasil desea promover.

Un segundo aspecto político está vinculado a los intereses de la parte prestadora de la cooperación, que no se resumen, de ninguna forma, a objetivos instrumentales establecidos por un Estado supuestamente racional y monolítico. La aproximación con los países africanos responde a demandas de los más variados sectores nacionales brasileños, por ejemplo, dirigentes del Partido de los Trabajadores (PT) que predicán, desde la fundación del partido, la necesidad de una "diplomacia solidaria", el interés de los empresarios o de sectores nacionales vinculados a la promoción de la igualdad racial, etc.

En lo que se refiere a los "intereses de Estado", los documentos y discursos oficiales subrayan que la CSS constituye un importante instrumento de política exterior para "proyectar una imagen moderna del país", "consolidar un papel de destaque en el ámbito regional e internacional" (ABC, 2005b: 1) y "asegurar la presencia positiva y creciente en países y regiones de interés primordial"⁹.

Específicamente, las acciones de CTPD conducidas en el ámbito de la ABC son regidas por directrices y prioridades establecidas por el actual Gobierno. La primera de las directrices establecidas en 2004 es "dar prioridad a programas de cooperación técnica que favorezcan la intensificación de las relaciones de Brasil con sus socios en desarrollo, principalmente con los países de interés prioritario para la política exterior brasileña"¹⁰. En cuanto a las prioridades de la CTPD en el actual Gobierno, han sido definidas como respuesta a los compromisos asumidos en viajes del presidente de la República y del canciller, debiendo orientarse geográficamente a los países de América del Sur, Haití, países de África, en especial los de

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

lengua portuguesa, y Timor Oriental, los demás países de América Latina y Caribe y el apoyo a la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). Se afirma también el necesario incremento de las iniciativas de cooperación triangular con países desarrollados —a través de sus respectivas agencias— y organismos internacionales¹¹.

En su discurso de toma de posesión en 2003, Lula afirmó que “la gran prioridad de la política exterior durante el gobierno sería la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social” (Lula da Silva, 2003). Ese discurso es reproducido por los documentos y voces oficiales de la CSS brasileña. Según el ex director de la ABC, Luiz Henrique Pereira da Fonseca, tal priorización refleja “un objetivo estratégico de seguridad nacional. Ningún país puede sentirse seguro al lado de vecinos descontentos. Por esta razón debemos estimular medidas destinadas a la integración de Suramérica y desanimar iniciativas, nuestras y de nuestros socios, que puedan constituir amenazas a este anhelado objetivo” (Pereira da Fonseca, 2008: 67).

En efecto, la mayor parte de los recursos de la CSS brasileña que tiene a los vecinos suramericanos como destino está concentrada en Paraguay (28,30 por ciento) y en Bolivia (17,14 por ciento) (MRE, 2007a), países que, además de necesitar más recursos exteriores por presentar menor grado de desarrollo relativo, abrigan a una amplia comunidad de brasileños y poseen acuerdos de suministro de energía con Brasil. Los Gobiernos de estos países han amenazado con perjudicar los intereses brasileños en el caso de que no haya una mayor equidad en la distribución de los beneficios de las relaciones bilaterales. Por ello, la cooperación brasileña con Bolivia y Paraguay desempeña la función de evitar una ruptura que lleve a la expulsión de los emigrantes brasileños, por un lado, y a la privación de importantes fuentes energéticas, por otro.

Hay que señalar que, si bien el discurso oficial destaca la prioridad de América del Sur en la política exterior brasileña, eso no se refleja en el perfil de la cooperación prestada por el país¹². Tal y como muestra la siguiente tabla, África concentra la mayor parte de los recursos de la cooperación brasileña (más del 52 por ciento invertidos en 125 proyectos), mientras que América del Sur aparece

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

en segundo lugar (119 proyectos y el 18,36 por ciento de los recursos). El país que recibe el mayor volumen de recursos es Haití.

TABLA 1
NÚMERO Y COSTE DE LOS PROYECTOS DE CTPD DE BRASIL
POR REGIÓN Y PAÍS (2007)

REGIÓN/PAÍS	NÚMERO DE PROYECTOS	COSTE DE LOS PROYECTOS (\$)
África	125	11.430.640,15
Angola	14	1.516.267,00
Argelia	2	24.780,00
Benin	5	236.380,00
Botswana	1	25.000,00
Burkina Faso	1	105.980,00
Cabo Verde	17	2.231.199,59
Camerún	3	276.000,00
Egipto	1	7.807,00
Gambia	1	3.752,00
Guinea-Bissau	14	2.064.586,66
Malí	2	107.060,00
Marruecos	3	172.908,00
Mozambique	18	1.959.834,00
Namibia	5	203.067,00
Nigeria	5	397.746,97
Kenia	7	190.140,44
Santo Tomé y Príncipe	12	1.081.178,00
Senegal	9	532.128,91
Túnez	2	94.824,58
Zambia	1	80.000,00
Oriente Medio	7	81.951,37
Líbano	7	81.951,37
Asia y Oceanía	14	2.150.810,80
Timor Oriental	13	2.135.210,80
Papúa-Nueva Guinea	1	15.600,00
América del Sur	119	4.034.705,64
Argentina	5	103.041,66
Bolivia	25	691.676,59

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

TABLA 1
 NÚMERO Y COSTE DE LOS PROYECTOS DE CTPD DE BRASIL
 POR REGIÓN Y PAÍS (2007)(CONT.)

REGIÓN/PAÍS	NÚMERO DE PROYECTOS	COSTE DE LOS PROYECTOS (\$)
Colombia	8	150.636,20
Ecuador	17	541.808,67
Guyana	3	40.782,00
Paraguay	13	1.141.643,00
Perú	16	550.104,00
Surinam	1	20.240,00
Uruguay	20	353.331,00
Venezuela	1	5.514,00
Regional	2	46.016,00
Regional/MERCOSUR	8	389.912,52
América Central	22	563.543,26
Belice	1	11.736,00
Costa Rica	6	142.800,00
El Salvador	8	204.663,00
Honduras	3	60.059,00
Nicaragua	1	9.316,00
Panamá	1	3.836,40
Regional	2	131.132,86
Caribe	58	3.419.794,36
Barbados	1	551,67
Cuba	22	573.550,00
Haití	18	2.751.928,02
Jamaica	8	147.432,37
República Dominicana	9	93.764,67
Otros proyectos	3	150.047,58
CPLP	2	147.595,58
Regional/Países Árabes	1	2.452,00
Total general		21.978.925,53

FUENTE: MRE, 2007A.

Podemos formular varias hipótesis sobre los propósitos actuales de la CSS brasileña en base al cruce de los números presentados

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

en la anterior tabla y de aspectos más amplios de la política exterior durante el gobierno de Lula. La concentración en países africanos, por ejemplo, desempeña no sólo la función moral de rescatar "deudas históricas por su valiosa contribución a lo que es hoy día la multiétnica nación brasileña" (Pereira da Fonseca, 2008: 67)¹³. También guarda relación con intereses económicos de Brasil, como los vinculados a la expansión de la producción mundial de biocombustibles¹⁴. Al mismo tiempo que la asociación en esta área tiene gran potencial de contribuir a una mayor inserción económica internacional de los países africanos¹⁵, también puede generar una serie de ganancias importantes para el desarrollo de Brasil, que no transferiría sólo tecnología, sino que vendería las máquinas, insumos, equipamientos y unidades vinculadas a la producción de biodiésel y etanol.

Algunos analistas señalan también que la cooperación de Brasil con África sucede en un contexto de competición con China e India por mercados y recursos naturales del continente, de forma destacada sus fuentes energéticas¹⁶. El principal indicador de la relevancia económica de los países africanos para los negocios brasileños sería el aumento espectacular de la corriente comercial entre Brasil y África, que prácticamente se quintuplicó entre 2003 y 2008 (pasando de poco más de 6.000 millones de dólares a casi 30.000 millones)¹⁷.

Aunque no hayan sido divulgados datos oficiales sobre las inversiones brasileñas en África, el hecho es que, con el apoyo del actual Gobierno, las empresas brasileñas del sector de la energía (Petrobrás), construcción (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa) y minería (Vale do Rio Doce), entre otras, han pasado a invertir cada vez más en el continente y en otras regiones en desarrollo. El protagonismo de la cooperación brasileña en la cualificación profesional en otros países en desarrollo puede contribuir aún más a la ampliación de esas inversiones en el futuro, con la formación de recursos humanos locales.

Finalmente, la cooperación con los países africanos y con otros países del Sur guarda relación con la búsqueda de apoyos para que Brasil ocupe eventualmente un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es también esa búsqueda la que pauta

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

la priorización, en la práctica, de Haití como destino de la mayor suma de los recursos de la cooperación brasileña. La idea no es sólo recolectar el apoyo de los beneficiarios, sino particularmente el de los países del Norte, de los cuáles Brasil espera un reconocimiento por sus contribuciones al mantenimiento de la paz por la vía del estímulo al desarrollo de los países afectados por conflictos civiles, y no por la vía de operaciones restringidas al ámbito militar.

En el discurso oficial, la promoción del país a la condición de *global player* es tratada como parte de iniciativas más generales a favor de la democratización de las relaciones internacionales, de forma que el Sur tenga mayor poder de decisión en las instancias decisorias globales y consiga reunir los esfuerzos necesarios para avanzar en su desarrollo. Sin embargo, no hay como negar que, además de buscar la realización de los intereses comunes de desarrollo, Brasil intenta promover una imagen de prestigio al ofrecer asistencia a países de menor desarrollo relativo.

Por lo tanto, se nota que a pesar de que la CSS brasileña se funda en la filosofía de la asociación para el desarrollo y en los principios de solidaridad y corresponsabilidad, los propósitos vinculados a ella no se resumen, de manera exclusiva, al objetivo de contribuir al desarrollo de los países beneficiados. Según vimos a lo largo de esta sección, la cooperación brasileña, como instrumento de la política exterior, desempeña tres funciones adicionales: la preservación de los intereses del país, la competición por mercados y la obtención de prestigio.

5. CONTRIBUCIONES DE LA CSS BRASILEÑA

El hecho de que Brasil, así como los donantes tradicionales y otros donantes emergentes, busque realizar intereses nacionales al prestar asistencia técnica, no debe hacernos olvidar las contribuciones del país a la práctica de la CSS en general. Destacamos tres de ellas: la transferencia de buenas prácticas en varios sectores; la participación de múltiples actores, tanto en el ámbito nacional como en el internacional; y el compromiso en acciones regionales, interregionales y multilaterales a favor del desarrollo.

5.1. BUENAS PRÁCTICAS

Según el discurso oficial, la CSS brasileña no se basa en amplias donaciones de recursos monetarios, sino en la transferencia de un conjunto de conocimientos técnicos y de soluciones que tuvieron impacto positivo sobre el desarrollo brasileño y que pueden ser replicadas en países con desafíos semejantes. Datos del año 2007 indican que las áreas que reciben la mayor parte de los recursos brasileños destinados a la CTPD son: cualificación profesional (22,40 por ciento), salud pública (18,79 por ciento), agropecuaria (14,86 por ciento), educación (10,23 por ciento) y desarrollo social (6,70 por ciento) (MRE, 2007a)¹⁸.

En el sector de la cualificación profesional, el Gobierno brasileño actúa en asociación con un conjunto de instituciones nacionales, con un papel destacado del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el mayor complejo de educación profesional de América Latina¹⁹. Actualmente, el SENAI participa en la implementación de proyectos de reestructuración de sistemas de educación profesional y de centros de formación profesional en Angola, Cabo Verde, Colombia, Guinea-Bissau, Paraguay y Timor Oriental²⁰. Lo que llama la atención en esas iniciativas es el potencial de sus efectos multiplicadores, pues se busca apoyar esfuerzos de reconstrucción en países alcanzados por conflictos civiles, como Angola, Haití y Timor Oriental, y la integración productiva regional, como en el caso de Paraguay.

En el área de la salud pública, las iniciativas de cooperación conducidas por la ABC en asociación con el Ministerio de Salud engloban acciones que van desde el combate a enfermedades (como el sida y la malaria) hasta la asistencia técnica en materia de gestión de hospitales e implantación de sistemas únicos de salud²¹. El ejemplo más citado es el programa de combate y prevención del sida, que obtuvo gran éxito en países africanos y latinoamericanos, donde Brasil financia proyectos piloto para la capacitación de recursos humanos en el manejo clínico y en la logística de distribución de medicamentos retrovirales, además de proporcionar asistencia técnica y donar medicinas (ABC, 2005b). Otra iniciativa que ha ganado relevancia es la transferencia de la tecnología de los bancos de leche

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

humana, que tuvo un gran impacto en la reducción de la mortalidad infantil en Brasil y que será replicado en Venezuela, Uruguay, Argentina, Ecuador y Cuba, en el ámbito de la Red Iberoamericana de Bancos de Leche Humana, y en los países de la CPLP.

Las acciones en materia agropecuaria abarcan desde la transferencia de tecnologías para la producción de biocombustibles y alimentos en zonas tropicales hasta la organización de las cadenas productivas agrícolas nacionales. El agente central de la CSS brasileña en este sector es la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA, por sus siglas en portugués), que posee acuerdos bilaterales de cooperación técnica con casi 50 países en cuatro continentes (Exmann, 2008) y ejecuta el 65 por ciento de los proyectos de la ABC en el área de agricultura tropical (EMBRAPA, 2009)²². En virtud del aumento de las demandas por sus servicios, la empresa instaló oficinas en Ghana en 2006 (EMBRAPA-África) y en Venezuela en 2008, como embrión de la futura EMBRAPA-América Latina²³.

En educación, cabe destacar las acciones conjuntas reflejadas en los programas brasileños Alfabetización Solidaria y Bolsa Escuela en los países de lengua portuguesa. Con proyectos como Alfabetización Solidaria en Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe y Alfabetización Comunitaria en Timor Oriental, además del Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos en Mozambique, Brasil contribuye a la instalación de clases y grupos de alfabetización, la capacitación de profesores y coordinadores locales y la elaboración y modernización de materiales didácticos. Otros proyectos, como Bolsa Escuela en Mozambique y Santo Tomé y Príncipe, contribuyen a combatir la deserción escolar y a mejorar la calidad de vida de las familias contempladas, que reciben becas para enviar a sus hijos a la escuela. (ABC, 2005c; 2005e).

En el ámbito del desarrollo social, el empeño del actual Gobierno brasileño en rescatar el papel del Estado en la materia, asociándolo al desarrollo económico, resultó en acciones nacionales en diversos temas (seguridad alimentaria y nutricional, derecho a la alimentación, agricultura familiar, reforma agraria, pesca artesanal y diálogo con la sociedad civil), que pasaron a integrar el conjunto de las iniciativas de cooperación de Brasil con otros países en desarrollo (ABC, 2007a). Programas como Hambre Cero y Bolsa

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

Familia ganaron reconocimiento internacional y se convirtieron en referencia en la elaboración de programas similares en otros países. En Guatemala, por ejemplo, el Ministerio del Desarrollo Social brasileño presta cooperación técnica en la implantación del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria. En Perú, el mismo ministerio está participando en proyectos destinados a dotar de mayor eficacia al principal programa de apoyo a los más pobres, el programa Juntos (ABC, 2007a).

5.2. PARTICIPACIÓN DE MÚLTIPLES ACTORES

Además de actuar en varios sectores, la CSS prestada por Brasil moviliza una diversidad de socios nacionales e internacionales. Se estima que más de 120 instituciones nacionales, entre ministerios, secretarías, fundaciones, universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones no gubernamentales estén involucradas actualmente en las iniciativas oficiales brasileñas de CTPD. Los principales socios nacionales son, en este momento, el SENAI, la EMBRAPA y la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). La inclusión de sectores vinculados a la sociedad civil en la formulación y ejecución de proyectos de cooperación internacional es particularmente importante al señalar una tendencia de descentralización en la política exterior brasileña, tradicionalmente criticada por la falta de participación social.

La sociedad civil brasileña es convocada no sólo para participar en proyectos elaborados en la esfera estrictamente gubernamental. Muchas veces las buenas prácticas surgen en el ámbito de iniciativas sociales que, una vez alcanzan el éxito, pueden pasar a ser replicadas en otros países por la vía de la asociación entre Gobiernos y la entidad responsable de las iniciativas. Es el caso, por ejemplo, de la organización no gubernamental Alfabetización Solidaria, que participa en proyectos mencionados en la sección anterior, y Viva Río, que realiza actualmente una serie de acciones en Haití²⁴.

Además, la sociedad civil puede actuar directamente en otro país, sin la intermediación de acuerdos firmados por el Gobierno brasileño. Un ejemplo es la iniciativa para la implantación de una aldea agrícola orientada hacia la producción de etanol y biodiésel en Nigeria, proyecto desarrollado por un conglomerado de empresas

BRUNO AYLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

y organizaciones no gubernamentales brasileñas. El objetivo de esta iniciativa, que tendrá capacidad para atender hasta a mil personas inicialmente en un área de seis millones de metros cuadrados próxima a la capital, Lagos, es atraer inversores locales para la producción familiar de etanol a base de caña de azúcar y de biodiésel a partir de frutos y semillas tropicales como el *dendê* y la *mamona* (DCI, 2007).

Una novedad llamativa en este panorama es la creciente participación de las universidades brasileñas y de las instituciones que configuran su sistema nacional de investigación científica en diferentes proyectos de cooperación internacional²⁵. Este papel ha sido reconocido por el Gobierno brasileño, que interpreta la actuación universitaria "como un gran apoyo al desarrollo de la cooperación internacional" y como un instrumento para "ampliar la visibilidad brasileña en el exterior y diseminar los conocimientos e innovaciones desarrollados en el país", en actividades como la educación de adultos, la implantación de universidades públicas, la definición de los sistemas de educación superior, la formación y la capacitación técnica o la transferencia de ciencia y tecnología²⁶ (Pereira da Fonseca, 2007).

La CSS brasileña también está involucrando, cada vez más, a organizaciones internacionales y agencias de cooperación de países industrializados, lo que hace de Brasil uno de los grandes protagonistas de la llamada *cooperación triangular*. La asociación con donantes tradicionales fue una forma que el país encontró de sortear la escasez de recursos nacionales y de acompañar el aumento de las demandas hacia la cooperación brasileña (ABC, 2005b), al mismo tiempo que representa "el reconocimiento explícito de la excelencia y de la efectividad operacional de la cooperación técnica prestada por la ABC" (Pereira da Fonseca, 2008:73).

La primera acción triangular que involucró a Brasil fue el Programa de Adiestramiento para Terceros Países (TCTP, por sus siglas en inglés), en sociedad con el Gobierno japonés, que ya capacitaba a técnicos en el país hacía más de 20 años, además de formar a cientos de técnicos latinoamericanos, africanos y timorenses en las áreas de medio ambiente, salud, agricultura, desarrollo urbano, transportes y otros (ABC, 2006; Pereira da Fonseca, 2008).

La modalidad triangular de cooperación está adquiriendo relevancia en Haití, donde Brasil se ha asociado con Canadá (inmunización),

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

España (recuperación ambiental y promoción del desarrollo agroforestal sostenible), el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP), en el combate a la violencia contra las mujeres, el Banco Mundial (programas de merienda escolar y manejo de residuos sólidos) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el combate al trabajo infantil (ABC, 2006; Pereira da Fonseca, 2008)²⁷.

Haití también ha sido el escenario para el desarrollo de la más reciente de las modalidades de cooperación, la que involucra a dos o más países en desarrollo en beneficio de un tercero. Es el caso, por ejemplo, de la asociación entre Brasil y Argentina en el proyecto de construcción de cisternas para la producción de hortalizas y otros cultivos; y del proyecto Colecta de Residuos Sólidos: una Herramienta para Reducir la Violencia y los Conflictos en Carrefour-Feuilles, cuya primera fase fue financiada por el Fondo IBAS para el Alivio del Hambre y de la Pobreza, y que recibió el premio de Naciones Unidas como mejor iniciativa de CSS en 2006.

El Fondo IBAS, creado en 2004, ya financió otras dos acciones: la fase I del proyecto Desarrollo de la Agricultura y de la Pecuaria en Guinea-Bissau (3/2005-6/2007), que, según el PNUD, ayudó a mejorar la dieta de la población local al introducir semillas adaptadas a la estación lluviosa; y el proyecto Rehabilitación del Puesto Sanitario de Covoada (isla de San Nicolás, Cabo Verde), que reformó la unidad básica de salud de la comunidad²⁸.

5.3. COMPROMISO EN INICIATIVAS REGIONALES, INTERREGIONALES Y MULTILATERALES

Aunque en escala reducida, la CTPD brasileña también viene destinando recursos y asistencia técnica para el fortalecimiento de instituciones regionales y multilaterales integradas por países en desarrollo. En el ámbito del MERCOSUR, la ABC coordina y financia, por ejemplo, un proyecto, ejecutado en asociación entre el MRE y la Secretaría General del bloque de integración, que tiene por objetivo elaborar diagnósticos sobre el proceso de integración productiva del MERCOSUR (MRE, 2007a)²⁹. La CSS brasileña también está participando en el proyecto Fortalecimiento del Secretariado Ejecutivo de la CPLP, que concentra esfuerzos en la reestructuración del sistema

BRUNO AYLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

de informática, en la complementación de los servicios de comunicación social y en la organización del sistema de archivos del órgano de la comunidad (ABC, 2005c).

Además, el Gobierno brasileño destina recursos financieros para instituciones regionales y multilaterales de cooperación, que se invierten en una amplia gama de esfuerzos de desarrollo. Es el caso, por ejemplo, del ya mencionado Fondo IBAS para el cual India, Brasil y Sudáfrica se comprometieron a destinar, individualmente, un millón de dólares por año³⁰, y del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en 2006 para disminuir las asimetrías entre los Estados miembros. El Gobierno brasileño aportó el 70 por ciento de los 250 millones de dólares del fondo, el cual beneficia, prioritariamente, la ejecución de proyectos en Paraguay y Uruguay (Vaz, 2008).

Según el último informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE), que computó diferentes modalidades de cooperación técnica y financiera en los ámbitos de la agricultura, educación, energías renovables y salud, cerca del 95 por ciento del monto total de la ayuda brasileña en el año 2007, alrededor de 437 millones de dólares, fue canalizado a través de organismos multilaterales (OECD, 2009: 140).

El compromiso en iniciativas que sobrepasen el ámbito estrictamente bilateral, tales como la cooperación triangular trilateral, regional, interregional y multilateral, es señalado en la literatura sobre la ayuda exterior como fundamental para minimizar los intereses cortoplacistas de los donantes, para priorizar el desarrollo de los beneficiarios y para garantizar la sostenibilidad de la cooperación³¹.

En el caso de Brasil, este último aspecto adquiere una relevancia particular. Según destaca Vaz, las acciones brasileñas de cooperación técnica con los vecinos suramericanos, por ejemplo, "reflejan en gran medida, impulsos y demandas provenientes de una activa diplomacia presidencial y ministerial en la región que es practicada por los Gobiernos brasileños, destacadamente a partir del año 2000 y sensiblemente intensificada desde 2003. Es fruto también de la ampliación de las agendas promovida por medio de

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

las comisiones bilaterales, a partir de la inducción de la diplomacia presidencial y ministerial” (Vaz, 2008: 26).

Según este autor, “ese mismo proceso de oferta de cooperación asociada particularmente a los encuentros presidenciales sucede también en relación a otros países en desarrollo” (Vaz, 2008: 26). Es decir, aunque Brasil sea reconocido internacionalmente como uno de los grandes protagonistas de la CSS en la actualidad, por los motivos ya expuestos, se puede decir que, 40 años después del surgimiento de las primeras iniciativas de prestación de asistencia técnica, el país aún no posee una política consolidada de cooperación con otros del Sur. Tal y como analizaremos a continuación, existen varios aspectos que superan el ámbito estrictamente institucional y que actúan como elementos obstaculizadores en ese proceso.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El empeño de Brasil en transferir técnicas accesibles y eficaces en la promoción del desarrollo a otros países del Sur, sin tener por finalidad el lucro o el establecimiento de condiciones, constituye, según voces oficiales y de muchos analistas, una importante contribución del país a la CSS en general. De forma diferente a los principales donantes emergentes, como China e India, Brasil no estaría guiado por intereses políticos y económicos de corto plazo, y sí por la realización de intereses comunes a favor del desarrollo, sin que eso implique la reproducción de la brecha Norte-Sur y del tercermundismo característico de la guerra fría. En efecto, el compromiso creciente de donantes tradicionales en la CTPD brasileña señala una búsqueda de soluciones pragmáticas para el desarrollo socioeconómico de los países de renta baja, al mismo tiempo que constituye un indicador del compromiso más amplio con el multilateralismo.

No obstante, como Estado de tradición periférica en el sistema internacional, Brasil aún parece esconder, a propósito o no, visiones anacrónicas en relación a aspectos prácticos y normativos más amplios de la llamada *cooperación para el desarrollo*. Eso queda claro, en primer lugar, cuando observamos que su diplomacia insiste en tratar a la CSS como sinónimo de CTPD, reproduciendo una especie de

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

trauma tercermundista en relación a la cooperación orientada a la formación de infraestructuras y al estímulo de intercambios comerciales, la cual quedó asociada, en las décadas de 1960 y 1970, al asistencialismo de los países del Norte.

Sin embargo, eso no significa que el Gobierno brasileño no esté comprometido en iniciativas de cooperación financiera en materia de infraestructura y comercio. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)³², por ejemplo, posee una cartera de inversiones en América del Sur que suma 15.600 millones de dólares, según los datos más recientes divulgados por la prensa (Leo, 2009). La gran cuestión es que, al contrario de la CTPD brasileña, la cooperación conducida por el BNDES, así como otras iniciativas, como el Programa de Crédito a la Exportación (Proex)³³, es de corte reembolsable y demanda la adhesión de los beneficiarios a varios condicionantes, siendo el primero de ellos la obligatoriedad de que los recursos sean utilizados para comprar bienes y contratar servicios de empresas brasileñas.

En segundo lugar, Brasil, al contrario de donantes tradicionales y de otros grandes donantes emergentes, rechaza contabilizar en sus informes sobre CSS iniciativas humanitarias y de perdón o alivio —por la vía de la disminución de los tipos de interés— de las deudas de países de renta baja, que serían formas de ayuda asistenciales y no promoverían, de hecho, el desarrollo de los beneficiarios. Nuevamente, eso no significa que el país no actúe activamente en esas materias. Por ejemplo, Brasil perdonó, íntegramente o en parte, las deudas de varios países africanos y latinoamericanos, como Bolivia, Cabo Verde, Cuba, Gabón, Guinea-Bissau, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Nigeria o Tanzania. Hasta el año 2006, el total de descuentos concedidos por Brasil a países pobres altamente endeudados y a otros países en desarrollo sumaron la cifra de más de 1.250 millones de dólares (Presidência da República, 2007).

En tercer lugar, desde el ámbito académico, algunos autores reclaman la necesidad de que, en la medida en que se convierta cada vez más en país fuente de ayuda para el desarrollo, Brasil participe en los foros de coordinación en el seno del CAD donde tiene estatus de observador (Landau, 2008: 113). Sin embargo, existen algunas dudas sobre la aceptación del papel coordinador del CAD/OCDE por

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

parte del actual Gobierno brasileño. En efecto, el seguimiento realizado de la participación de Brasil en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en septiembre de 2008, en Accra, mostró una postura agresiva y crítica de la diplomacia brasileña frente al proceso y, más aún, frente a la Declaración de París (John de Sousa, 2008). La postura oficial en relación a la agenda de eficacia es que la CTPD practicada por Brasil constituye un "acto soberano de solidaridad, [...] no debe someterse a reglas que se destinan a países donantes, en el ámbito de la asistencia Norte-Sur, como las constantes en la Declaración de París", tal y como afirmó el ex director de la ABC. Sin embargo, el diplomático reconoce que Brasil estimula la aplicación de esos principios (apropiación, responsabilidad, etc.) que no son exclusivos de los países del CAD/OCDE y que han sido defendidos en documentos de Naciones Unidas (Pereira da Fonseca, 2008: 76).

Creemos, no obstante, que antes de estar referida a una cuestión de soberanía, la resistencia de Brasil a no aceptar las directrices del CAD se explica por la dispersión institucional de las iniciativas de cooperación actualmente ejecutadas por el país y por la ausencia de un sistema unificado de contabilidad de los recursos financieros dedicados a la CSS. Los propios gestores de la cooperación brasileña tienen dificultades en cuantificar el monto de los recursos movilizados por las iniciativas de cooperación técnica y científica. Según Vaz: "Eso se asocia a una característica estructural del aparato gubernamental brasileño, que es un grado de autonomía relativamente alto por parte de las instancias ministeriales, conjugado a espacios y mecanismos limitados y muchas veces informales de coordinación, lo que resulta en dificultades de acompañamiento y dirección de esfuerzos" (Vaz, 2008: 29).

En este punto debe señalarse que el desconocimiento del montante de recursos dedicados a la CSS representa un factor limitador para el Gobierno brasileño, obstaculizando el reconocimiento de la contribución de Brasil al desarrollo internacional y disminuyendo los niveles de transparencia y de rendición de cuentas, muy bajos en este momento. Definir con claridad el volumen de los recursos que los países del Sur dedican a CSS es imprescindible para el establecimiento de comparaciones internacionales de esfuerzos solidarios que, posiblemente, sonrojen a muchos países del Norte.

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

Lo cierto es que, al mismo tiempo en que esta cuantificación demandaría un gran esfuerzo de la burocracia brasileña, más allá del actual Gobierno, la adhesión al CAD/OCDE implicaría la perturbación de dos funciones esenciales desempeñadas actualmente por la restricción conceptual de la CSS brasileña a las iniciativas de CTPD —y por la poca transparencia en relación a las iniciativas de cooperación financiera—: el mantenimiento de una imagen políticamente correcta de la CSS brasileña, en el ámbito exterior; y la garantía de que las críticas internas al empeño de recursos nacionales en la ayuda exterior, por un país que aún intenta superar una serie de obstáculos al desarrollo, no ganen mayor repercusión, hasta el punto de generar un eventual bloqueo institucional a las acciones exteriores dirigidas a otros países del Sur.

La salida para este dilema, pensamos, está en la propia experiencia de los países del Norte, que, como países democráticos dotados en diferentes medidas de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, también tuvieron que convencer a sus respectivos ciudadanos para financiar con recursos de los presupuestos nacionales la ayuda al desarrollo, lo que constituye una base fundamental de legitimidad y refrendo para la puesta en marcha de políticas nacionales de cooperación que se sostengan a lo largo del tiempo, inclusive en situaciones de graves crisis económicas internas. Si el argumento de la solidaridad es suficiente para convencer a algunos sectores de la sociedad brasileña, los esfuerzos de divulgación de las ganancias obtenidas por Brasil con la CSS, en lo que se refiere al desarrollo nacional y a la generación de un entorno vecinal e internacional de estabilidad y paz, son fundamentales para que la sociedad brasileña entienda la relevancia de los intercambios actualmente en curso entre los países del Sur. El empresariado brasileño ya entendió eso y tal vez pueda ayudar en la tarea, pero antes de todo, es acuciante resolver el problema de la dispersión institucional de las iniciativas de cooperación técnica y financiera prestadas por Brasil, así como avanzar en la evaluación de los proyectos y en generar mayores niveles de participación de las poblaciones beneficiarias en las fases de identificación y formulación, algo prácticamente inexistente hasta ahora.

Si el país consigue tener éxito en la elaboración de una política de Estado en materia de CSS, que no se limite a la visión del Ministerio

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

de Exteriores, sino que incluya otras burocracias ministeriales, regionales y locales, y que cuente con el apoyo de la sociedad civil, habrá hecho entonces una contribución aún mayor, que servirá de ejemplo a los demás países que, como Brasil, ofrecen cooperación internacional: la demostración práctica de que un país democrático y en desarrollo puede ayudar a promover la mejoría sostenible de las condiciones socioeconómicas de los países más pobres. La restricción de la CSS, sea a la mera cuestión de la solidaridad entre países del Sur, sea a los aprendizajes mutuos en el ámbito estrictamente técnico, obstaculiza el complejo proceso de intercambios que también atiende intereses nacionales de los países en desarrollo oferentes de cooperación, sin que eso implique necesariamente asistencialismo o distribución desigual de las ganancias de la cooperación.

La realización de esos intercambios es importante porque resulta decisiva para la continuidad de las prácticas de la CSS y, en el largo plazo, puede contribuir a que iniciativas hoy difusas y puntuales puedan eventualmente evolucionar hacia la formación de estructuras más duraderas de cooperación que tengan como objetivo central promover el desarrollo.

En definitiva, los próximos años serán decisivos para que Brasil defina un modelo de cooperación en función de su papel como país emergente y de la evolución de la arquitectura de la ayuda. En esa definición, será necesario avanzar en el perfeccionamiento interno de la gestión y la planificación de la CSS brasileña, mejorándose aspectos como la profesionalización y subsanación de carencias en la ABC; la inclusión de otros actores nacionales y la participación de la sociedad civil en la definición de prioridades; la disminución de la dispersión y fragmentación que se detecta en una actuación basada en proyectos; la evidente descoordinación entre Ministerios, Fundaciones, Agencias y la propia ABC, tanto en Brasil como en las acciones sobre el terreno ejecutadas con otros donantes en proyectos de cooperación triangular; la planificación estratégica y la ausencia de un presupuesto anual para cooperación; el establecimiento de un sistema de información común y de metodologías de evaluación o la definición de un sistema de contabilidad de la ayuda ofrecida.

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

NOTAS

1. Véase: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/> El aumento de la participación de países en desarrollo en las exportaciones brasileñas no tiene como causa única la voluntad política del actual Gobierno, siendo también explicada, por ejemplo, por la expansión china, por el proteccionismo de los países desarrollados y por deficiencias de Brasil en relación a mercados más competitivos (Sennes *et al.*, 2006).
2. Estadísticas elaboradas con base en MRE (2007b).
3. Véanse Barbosa (2006) y Lisboa (2006). Para algunos, tal aproximación sería irrealista, dado el bajo potencial consumidor de los países más pobres y la competición por mercados entre países en desarrollo (Caetano, 2005; Sardenberg, 2005; Ayllón y Viola, 2006). Para otros, lo criticable es el alegado carácter inédito de las iniciativas diplomáticas del actual Gobierno (Ricupero, 2005; Magnoli, 2003).
4. La CNAT, compuesta por representantes de la Secretaría de Planificación, del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y de ministerios sectoriales, tenía como funciones establecer las demandas nacionales prioritarias para la obtención de ayuda exterior bilateral y realizar estudios sobre la participación de Brasil en programas de asistencia técnica de Naciones Unidas y, eventualmente, de la Organización de Estados Americanos (OEA) (ABC, 2005b).
5. La limitación del acceso de Brasil a los recursos internacionales de naturaleza no reembolsable se volvió aún más aguda con la estabilización monetaria y con la mejoría progresiva en los indicadores macroeconómicos del país. Entre 1995 y 2005, los recursos nacionales respondieron por una media del 90 por ciento del presupuesto total de los 1.900 proyectos de cooperación técnica desarrollados con Organismos Internacionales —además, se observa que éstos últimos venían actuando con Brasil más como catalizadores de procesos de transformación que como transferidores de conocimientos—. En el caso de la cooperación técnica bilateral con países desarrollados, la contrapartida brasileña en media anual, en el mismo periodo, fue de 130 millones de dólares, mientras que los socios emplearon anualmente, en media, 100 millones de dólares en las más de 2.200 acciones emprendidas (ABC, 2006; Pereira da Fonseca, 2008).
6. La ABC fue creada, por medio del decreto n° 94.973, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). En 1992, la función de operar programas de cooperación técnica se extendió a la administración de proyectos desarrollados con organismos internacionales, y la ABC pasó a ejercer su acción en coordinación con el Departamento de Cooperación Científica, Técnica y Tecnológica del MRE. En 1996, la agencia pasó a ocuparse de la administración directa al ser integrada en la Secretaría General del MRE (decreto n° 2.070). Sus funciones serían “coordinar, negociar, aprobar, acompañar y evaluar, en ámbito nacional, la cooperación para el desarrollo en todas las áreas del conocimiento, recibida de otros países y organismos internacionales y entre Brasil y países en desarrollo”. Por fin, en 2004, la ABC se subordinó, con la emisión del decreto n° 5.032, a la Subsecretaría General de Cooperación y Comunidades Brasileñas en el Exterior del MRE (ABC, 2005b).
7. Eso queda claro en las palabras introductorias de la publicación *South-South Cooperation Activities carried out by Brazil*, que traza el perfil de los programas, proyectos y acciones de cooperación técnica entre Brasil y otros países del Sur (MRE, 2007a: 6).
8. Se trata de la llamada “Ejecución Nacional de Proyectos”, instrumento aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1989, para regir los programas de cooperación técnica implementados en asociación con organismos de Naciones Unidas (ABC, 2005b).

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

9. Véase: <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>
10. Las demás directrices son: "apoyar proyectos vinculados, sobre todo a programas y prioridades nacionales de desarrollo de los países receptores; canalizar los esfuerzos de la CTPD a los proyectos de mayor repercusión y ámbito de influencia, con efecto multiplicador pero intenso; privilegiar proyectos con mayor alcance de resultados; apoyar, siempre que sea posible, proyectos con contrapartida nacional y/o con participación efectiva de instituciones socias; establecer asociaciones preferentemente con instituciones genuinamente nacionales".
11. Véase: <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>
12. Ese es el caso, por lo menos, de las acciones de CTPD dirigidas en el ámbito de la ABC. No obstante, existen innumerables iniciativas de asistencia técnica y de cooperación económica que desbordan el paraguas institucional y financiero de la ABC. En realidad, por motivos que serán examinados en las consideraciones finales, no se sabe con seguridad cual es la cantidad total de la CSS brasileña. Por lo tanto, es difícil decir cuales son los destinos geográficos prioritarios de la cooperación prestada por Brasil.
13. El hecho de compartir lazos históricos, culturales y/o lingüísticos es determinante no sólo en el destino de los recursos brasileños en África, concentrados en países de lengua oficial portuguesa, sino también en Oriente Medio, donde los proyectos se concentran en Líbano —existe una importante comunidad de libaneses en Brasil—, y en Asia y Oceanía, con énfasis en Timor Oriental (país de lengua oficial portuguesa).
14. Ese objetivo también integraría el conjunto de los propósitos brasileños en la cooperación prestada a países de América Central, donde más del 13 por ciento de los recursos invertidos por Brasil son destinados al sector de la energía (MRE, 2007a).
15. En palabras del presidente Lula: "Veo en el programa de biocombustibles la gran posibilidad de atender al mundo desarrollado con energía renovable, energía limpia, energía generadora de millones de empleos. Servir y atender al mundo desarrollado que, obligatoriamente, tendrá que contribuir a la descontaminación del planeta" (Lula da Silva, 2007b).
16. Véanse, por ejemplo, Visentini y Pereira (s/d) y Schläger (2007).
17. Informaciones disponibles en la web del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Véase: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1817&refr=576>
18. Los siguientes sectores son: legislativo (6,41 por ciento); medio ambiente (4,29 por ciento); energía (3,72 por ciento); administración (1,36 por ciento); deportes (2,11 por ciento); planificación urbana (1,97 por ciento); cultura (0,97 por ciento); defensa civil (0,91 por ciento); otros (5,25 por ciento) (MRE, 2007a).
19. El SENAI fue creado en 1942 por el empresariado vinculado a la industria para atender la necesidad de formación de mano de obra en la incipiente industria de base de Brasil. En 1950, ya estaba presente en casi todo el territorio nacional y comenzaba a buscar formación para sus técnicos en el exterior, convirtiéndose en referencia de innovación y calidad en el área de la formación profesional, además de modelo para la creación de instituciones congéneres en Venezuela, Chile, Argentina y Perú. Con el apoyo técnico y financiero de Alemania, Canadá, Japón, Francia, Italia y Estados Unidos, la institución comenzó a asesorar a la industria brasileña en el campo de la tecnología de procesos, de productos y de gestión en el inicio de los años 90. Hoy, el SENAI es uno de los grandes polos nacionales de generación y difusión de conocimiento aplicado al desarrollo industrial. Véase: <http://www.senai.br/br/home/index.aspx>

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

20. Véase: http://www.senai.br/br/institucional/snai_coo.aspx
21. La institución más activa en la cooperación brasileña en salud es la Fundación Osvaldo Cruz (FIOCRUZ), creada en 1900 para combatir los grandes problemas de salud pública en Brasil. A lo largo de su historia, la FIOCRUZ, hoy vinculada al Ministerio de Salud, se volvió un centro de conocimiento de la realidad brasileña y de valorización de la medicina experimental. Actualmente, abriga actividades que incluyen el desarrollo de investigaciones, la prestación de servicios hospitalarios y ambulatorios de referencia en salud; fabricación de vacunas, medicamentos, reactivos y *kits* de diagnóstico; la enseñanza y la formación de recursos humanos; la información y la comunicación en salud, ciencia y tecnología; el control de la calidad de productos y servicios; y la implementación de programas sociales. Ver: <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>
22. La EMBRAPA desarrolló un trabajo pionero en el "cerrado", un ecosistema de Brasil, al elaborar una mezcla de fósforo y cal que transformó una región considerada inutilizable durante siglos en el cinturón verde brasileño. La emergencia del "cerrado" fue considerada "una de las mayores conquistas de la ciencia de la agricultura del siglo XX". En 2006, dos científicos brasileños vinculados a la EMBRAPA recibieron el *World Food Prize* (Rohter, 2007). Creada en 1973 como empresa pública de derecho privado, la EMBRAPA fue concebida para desarrollar tecnologías y elevar la producción agrícola en Brasil. En tres décadas, la institución, con el apoyo de la cooperación recibida, se hizo líder mundial en investigaciones sobre agricultura tropical, contribuyendo a la transformación de Brasil en una potencia agrícola. La empresa desarrolló, por ejemplo, 40 variedades tropicales de soja, un cultivo de regiones templadas y cuyo ranking mundial de exportación es actualmente liderado por Brasil. La EMBRAPA también está enfocando sus actividades de investigación en el área de la bioenergía, habiendo identificado 30 tipos de plantas de las cuáles puede derivar combustibles. Véase: <http://www.embrapa.br/>
23. La apertura de la oficina de la EMBRAPA en África y de la oficina en Venezuela representó el inicio de un modelo diferente de actuación internacional de la empresa, cuyo objetivo central dejó de ser el cambio tecnológico, dada la hegemonía brasileña en el área, cediendo espacio a la cooperación de cuño "humanitario" y conectada al agronegocio (Agencia Estado, 2008; Izique, 2008).
24. Informaciones detalladas en la web de la ONG: <http://www.vivario.org.br/>
25. Ejemplos de esta nueva realidad son los proyectos con participación de las agencias CAPES (Coordinadora de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior) y del CNPq (Consejo Nacional de Investigación) o el envío de profesores, investigadores y técnicos de las Universidades de San Carlos, Federal de Viçosa, Brasilia, Sudeste de Bahía, Federal Rural de Río de Janeiro, Federal de Santa María y Gama Filho, entre otras, a proyectos ejecutados en Guinea-Bissau, Mozambique, Haití, Bolivia, Timor Oriental, Honduras o Namibia. (MRE, 2007a).
26. Palabras del ex director de la ABC, embajador Pereira da Fonseca, en el simposio "El papel de las Universidades brasileñas en la política exterior en el ámbito de la cooperación técnica", Brasilia, Asesoría de Comunicación de la UNB, 15 de junio de 2007.
27. En breve, se establecerán asociaciones con Estados Unidos, para la lucha contra la malaria en Santo Tomé y Príncipe y para la modernización del sistema legislativo de Guinea-Bissau; con Francia, para la cooperación agrícola en África, especialmente en Mozambique y en Camerún; con Italia, país con el cual ya fue firmado un Memorando de Entendimiento para la realización de actividades en terceros países; con Noruega, en beneficio de Angola y Guinea-Bissau (Pereira da Fonseca, 2008); y con Alemania, cuyo ministerio para la

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

- Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) clasificó a Brasil como paí-
s-ancla, demostrando interés en aprovechar su importancia regional como cata-
lizador de nuevas iniciativas de cooperación (Schläger, 2007).
28. Véase: http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2003&Itemid=1564
 29. Un panorama y evaluación de la cooperación técnica y económica brasileña en el ámbito de la integración mercosureña y suramericana, en Vaz (2008).
 30. Véase: http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2003&Itemid=1564
 31. Véase, por ejemplo, Kaul *et al.* (1999).
 32. Órgano del Gobierno federal brasileño, es uno de los mayores bancos de fomento del mundo. El BNDES fue fundado en 1952 y, actualmente, es "el principal instrumento de financiación de largo plazo para la realización de inversiones en todos los segmentos de la economía brasileña". Una de sus áreas de actuación es la "Exportación e Inserción Internacional". El BNDES ha financiado, entre otras, la expansión de la capacidad de transporte de gaseoductos en Argentina, las centrales hidroeléctricas de San Francisco, en Ecuador, y de la Vueltoza, en Venezuela, así como la ampliación de los metros de Santiago y Caracas; Ver: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt
 33. Véase: <http://www.fazenda.gov.br/sain/temas/proex.asp>

BIBLIOGRAFÍA

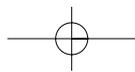
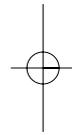
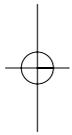
- ABC, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2005a): *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*, febrero, 2ª ed., disponible en: http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3
- (2005b): "O que é a ABC?", *Via ABC*, julio, disponible en: http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3
- (2005c): "A cooperação com os países de língua portuguesa", *Via ABC*, octubre, disponible en: http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3
- (2005d): "Cooperação Técnica Brasileira no Haiti", *Via ABC*, diciembre, disponible en: http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3
- (2005e): "Timor-Leste: Cooperação para o desenvolvimento", *Via ABC*, noviembre, disponible en: http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3
- (2006): "Cooperação Técnica com Países Desenvolvidos. Instrumento de desenvolvimento nacional e de impulso à Cooperação Sul-Sul". *Via ABC*, mar, disponible en: http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3
- (2007a): "Desenvolvimento social: um tema da cooperação técnica brasileira", *Via ABC*, julio, disponible en: http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3
- AGÊNCIA ESTADO (2008): "PAC da EMBRAPA vai elevar investimento em pesquisa", entrevista con el presidente de EMBRAPA, Silvio Crestana. 18 de febrero, disponible en: http://www.peabirus.com.br/redes/form/post?pub_id=11051
- AMORIM, C. (2003): *Discurso proferido por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*, Brasília, 1 de enero, disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2032
- (2004): "Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula", *Revista DEP*, nº 1, vol. 1, octubre-diciembre.

BRUNO AYLLÓN PINO E IARA COSTA LEITE

- (2005): "Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos", *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 4, marzo, disponible en: http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf
- (2006): "A cooperação como instrumento da política externa brasileira", *Via ABC*, junio, disponible en: http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3
- AYLLÓN, B. y VIOLA, E. (2006): "Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior", *Política Exterior*, septiembre-octubre, nº 113, pp. 123-134.
- BARBOSA, R. A. (2006): "Diplomacia em tempos de mudança", 11 de abril, disponible en: http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo_diplomacia_em_tempos_de_mudanca.asp
- CAETANO, J. R. (2005): "Um país cada vez mais isolado", *Exame*, 4 de octubre, disponible en: <http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0853/economia/m0078172.html>
- CERVO, A. L. (1994): "Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37, nº 1, pp. 37-63.
- DCI (2007): "Brasil implantará agrovila na Nigéria para etanol e biodiesel", *DCI*, 24 de mayo, disponible en: <http://brasilbio.blogspot.com/2007/05/brasil-implantar-agrovila-na-nigria.html>
- EMBRAPA (2009): "Atuação da Embrapa no exterior é condecorada pelo Itamaraty", 13 de mayo, disponible en: <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2009/maio/2a-semana/atuacao-da-embrapa-no-exterior-e-condecorada-pelo-itamaraty/?searchterm=65%>
- EXMANN, F. (2008): "Especial: Atuação da EMBRAPA vira instrumento de política externa", *Reuters*, 10 de julio, disponible en: http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac203862.o.htm
- GUIMARÃES, S. PINHEIRO (2003): *Discurso proferido por ocasião da transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores*. Brasília, 9 de enero, disponible en: http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=64&id=19&option=com_content&task=view
- HLC, HIGH-LEVEL COMMITTEE ON THE REVIEW OF TECHNICAL COOPERATION AMONG DEVELOPING COUNTRIES (2005): "Brazil", disponible en: http://tdc.undp.org/HLCdocs/HLC14_brazil.pdf
- IZIQUE, C. (2008): "O PAC da EMBRAPA", *Revista Fapesp*, 1 de febrero, disponible en: http://www.embrapa.br/destaques_imagem/Revista_Fapesp-Fev2008.pdf
- JOHN DE SOUSA, S. L. (2008): "Brasil en Accra: una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur", disponible en FRIDE/Foro AOD: <http://www.foroaod.org>
- KAUL, I.; GRUNBERG, I. y STERN, M. A. (1999): *Global Public Goods: International cooperation in the 21st century*, Nueva York: Oxford University Press, Oxford.
- LANDAU, G. (2008): "O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento", *Revista de Economia e Relações Internacionais*, nº 12, São Paulo, vol. 6, pp. 103-116.
- LEO, S. (2009): "Carteira do BNDES na América do Sul soma US\$ 15,6 bilhões", *Valor Econômico*, 27 de agosto.
- LIMA, M. R. SOARES DE y HIRST, M. (2006): "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", *International Affairs*, vol. 82, nº 1, pp. 21-40.
- LISBOA, J. DA SILVA (2006): "Populismo diplomático", *Instituto Millenium*, disponible en: <http://silvalisboa.blogspot.com/2006/04/02-populismo-diplomtico.html>
- LULA DA SILVA, L. I. (2003): *Discurso na Sessão de Posse no Congresso Nacional*. Brasília, 1 de enero, disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029
- (2007a): *Discurso de posse na Cerimônia de Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional*, Brasília, 1 de enero, disponible en: <http://www.mre.gov.br/>

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

- portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3010
- (2007b): *Discurso por ocasião de audiência com embaixadores africanos. Dia da África*, Brasília, 25 de mayo, disponible en: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3127
- MAGNOLI, D. (2003): "Política externa de Lula segue a cartilha de Rio Branco", *Folha de S. Paulo*, 19 de enero.
- MOREIRA, L. BARBOSA DA SILVA (2005): "A ABC e a Cooperação Internacional. Palavra do Diretor. O que é a ABC", *Via ABC*, julio.
- MRE, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (2007a): *South-south cooperation activities carried out by Brazil*, Under Secretariat General for Cooperation and Trade Promotion, julio, disponible en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos>
- (2007b): *Cronologia da política externa do governo Lula (2002-2006)*, Brasília: Funag, disponible en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/temas-internacionais>
- OCDE (2009): *Development Co-operation report 2009*, OCDE, París.
- OLIVEIRA, M. FERNANDES DE (2005): "Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20", *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 8, vol. 2, pp. 55-69, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>
- PEREIRA DA FONSECA, L. H. (2007): Palabras en el simposio "El papel de las Universidades brasileñas en la política exterior en el ámbito de la cooperación técnica", Brasília, Asesoría de Comunicación de la UNB, 15 de junio.
- (2008): "La visión de Brasil sobre la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 22, pp. 63-77.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2007): "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento", Set, disponible en: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf>
- RICUPERO, R. (2005): "Fim do Consenso?", *Folha de S. Paulo*, 12 de junio.
- ROHTER, LARRY (2007): "Scientists are making Brazil's savannah bloom", *The New York Times*, 2 de octubre, disponible en: <http://www.nytimes.com/2007/10/02/science/02tropic.html>
- SARDENBERG, C. A. (2005): "As más alianças de Lula", *Exame*, 19 de mayo, disponible en: http://portalexame.abril.com.br/degustacao/secure/degustacao.do?COD_SITE=35&COD_RECURSO=211&URL_RETORNO=http://portalexame.abril.uol.com.br/economia/mo044101.html
- SCHLÄGER, C. (2007): "New powers for global change? Challenges for international development cooperation: the case of Brazil", *Dialogue on Globalization. Briefing Papers*, FES, Berlín.
- SENNES, R.; BARBOSA, A. DE FREITAS y GUIMARÃES, D. MIURA (2006): "Padrões de inserção externa da economia brasileira e o papel da integração sul-americana", *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 3, marzo, disponible en: http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/padroes_de_insercao_externa.pdf
- VALLER FILHO, W. (2007): *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*, Brasília, Funag.
- VAZ, A. COSTA (2008): "A cooperação brasileira na América do Sul: evolução, características e condicionantes", *Breves Cindes*, nº 8, mayo.
- VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G. (2007): "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 2, julio-diciembre, pp. 273-375, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>
- VISENTINI, P. G. FERNANDES y PEREIRA, A. DANILEVICZ (s/d): "A política africana do governo Lula", *NERINT*, disponible en: <http://www6.ufrgs.br/nerint/php/artigos.php?idp=1&lang=br>



CAPÍTULO 4
LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos tres años Colombia ha pasado de ser un país en el que la cooperación Sur-Sur (CSS) tenía una importancia relativamente moderada en su política interna y externa a un país que busca un liderazgo regional y mundial en los debates sobre el tema, especialmente en aquellos relativos a su articulación con la eficacia de la ayuda. Si bien desde finales de la década de 1950 el país ha suscrito convenios de cooperación técnica con países en desarrollo, éstos se han caracterizado por un bajo cumplimiento de los compromisos establecidos y una ausencia de documentación de aquellos implementados. Las recientes iniciativas de Colombia de crear un Equipo de Tarea de la CSS (TT-SSC por sus siglas en inglés), en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y la promoción del Programa Iberoamericano de Cooperación Horizontal Sur-Sur, en la Secretaría General de Iberoamérica (SEGIB), son los dos ejemplos más recientes del viraje de una posición discreta a una de protagonismo en los escenarios multilaterales.

El presente capítulo busca mediante una revisión de las dinámicas institucionales de la coordinación de la CSS y de la relación de sus actividades con la política exterior del país, brindar una primera aproximación al desarrollo de este tipo de cooperación en

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

Colombia. Si bien esta modalidad de cooperación se aplica en el país desde hace más de cuatro décadas, la falta de sistematización de las experiencias, la baja implementación de los acuerdos establecidos en los convenios de cooperación y la ausencia del tema en las discusiones de la opinión pública nacional reflejan la escasa relevancia que, hasta hace pocos años, tenía la CSS para Colombia.

La primera parte de este capítulo realiza un recuento de los inicios de la cooperación para el desarrollo y particularmente de la CSS en Colombia. La segunda parte se centra en el desarrollo de la CSS entre mediados de las décadas de 1970 y 1980, enfocada principalmente hacia los países de la Cuenca de Caribe, con una clara orientación de fortalecer alianzas con países de la región. En la siguiente sección se dirige una mirada al impulso que Colombia intenta darle a espacios de cooperación multilateral en el Caribe durante la década de 1990, y su interés por generar espacios de diálogo y cooperación con sus países vecinos, seguido por la transformación de las instituciones encargadas de la cooperación en el país, el énfasis político que se le busca dar a la CSS en la actual estrategia de cooperación internacional y algunos datos sobre actividades realizadas en los últimos seis años. Finalmente, se ahonda en la reciente intención de Colombia de posicionarse como un actor regional y globalmente fuerte en el debate sobre la CSS y la eficacia de la ayuda.

2. EL COMIENZO DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA CSS EN COLOMBIA

A finales de la década de 1950 la financiación y cooperación para el desarrollo hacia los países de América Latina empieza a cobrar fuerza en la política internacional. Dos sucesos decisivos son la constitución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la posición de Estados Unidos, que, en el ocaso de la Administración Eisenhower, buscaba complementar su ayuda militar en la región con financiación privada y programas destinados al desarrollo, dentro de su estrategia de frenar la expansión del comunismo (Taffet, 2007). Estas nuevas fuentes de recursos para el desarrollo llevaron a que el Gobierno colombiano formalizara su marco legal y administrativo

COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA

para poder acceder a ellos. En este contexto, al crearse en 1958 el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y Servicios Técnicos (DNP), se le atribuye la función, entre otras, de encargarse de "el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales" (Acción Social, 2008: 24)¹.

En ese mismo año se firma el primer Convenio de Cooperación Económica y Técnica del Gobierno de Colombia, siendo Brasil el país socio. De esa manera, empieza también la historia de su CSS. Si bien este convenio no se reglamentaría hasta 1971, en él se establecen las bases para la cooperación entre países vecinos y se propone el mecanismo de comisiones mixtas para definir y desarrollar agendas concretas². Siguiendo estas bases, Colombia suscribe al año siguiente un Convenio de Cooperación Técnica con Ecuador, en 1960, con Panamá, y en 1961, con Bolivia (Cavalier, 1975: 314).

Sin embargo, este impulso inicial con el que el Gobierno de Colombia empieza a suscribir convenios con sus países limítrofes se frena en la década de 1960. Los convenios no llevaron a acciones concretas que los volvieran operativos y el Gobierno estaba más interesado en convenios de cooperación basados en modelos desarrollistas centrandos su atención en los países del Norte. La Alianza para el Progreso se convierte en el programa más ambicioso de cooperación en el país y hace que Colombia centre sus acciones e intereses hacia Estados Unidos³. Aparte del énfasis en la cooperación estadounidense, en esta década se inicia la suscripción de convenios de cooperación técnica con países europeos como Gran Bretaña, Alemania, España, Italia, Bélgica, Bulgaria, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Rumanía, Suiza y Polonia. Esta multiplicidad de nuevos socios europeos contrasta con la suscripción de sólo un nuevo convenio con un país en desarrollo: República Dominicana (Cavalier, 1975: 314-316).

Si bien los convenios de cooperación se venían ejecutando, no es hasta 1968 cuando se considera que se inicia en el país la institucionalidad de la cooperación internacional. El suceso que marca este inicio es la creación en el interior del DNP de la Unidad de Proyectos Especiales y Crédito Externo con la función de ser la responsable de la cooperación internacional. Su creación estaba

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

enfocada a funciones técnicas y administrativas para la ejecución de los convenios (Acción Social, 2008).

La constitución de este escenario técnico no genera grandes cambios en el incremento de programas de CSS. Sin embargo, el inicio de la década de 1970 se caracteriza por la activa participación del Gobierno de Colombia en la promoción y participación de mecanismos de integración regional. En 1966 se firma la Declaración de Bogotá, que dará origen en 1968 a la Corporación Andina de Fomento (CAF), fuente de financiación multilateral de la región para sus proyectos de desarrollo, y en 1969 al Pacto Andino (posterior Comunidad Andina de Naciones), enfocado a promover la integración y la cooperación económica y social entre sus miembros⁴. Adicionalmente, en 1970 se crea el convenio Andrés Bello sobre Educación, Cultura y Ciencia y en 1975, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), para promover un sistema de consulta y coordinación de América Latina y el Caribe en materia económica⁵.

El énfasis de la política exterior colombiana en la constitución y promoción de organismos de integración y de cooperación regional hizo que las relaciones hacia los países de la región se focalizaran en estos esfuerzos. Las actividades de cooperación técnica quedaron en su mayoría inscritas dentro de los planes de acción establecidos en dichos acuerdos (Guáqueta, 1995). Ejemplo de esto es la recomendación del DNP en el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1970 de fomentar el apoyo con los países del Grupo Andino para "impulsar estudios e investigaciones conjuntas, fijar políticas y criterios coordinados sobre transferencia de tecnología, ampliar el método de información sobre sistemas similares, introducir mecanismos conjuntos y mejorar colectivamente el poder de negociación ante los países desarrollados" (DNP, 1970:17). Esta visión integracionista llevó a que, en 1974, al reestructurarse la Unidad de Proyectos Especiales y Crédito Externo del DNP, se estableciera por primera vez un área dedicada exclusivamente a proyectos que trabajasen la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

Es así como este periodo inicial de la CSS en Colombia se enmarca entre la constitución del primer acuerdo de cooperación en 1958 con Brasil y la creación de un área dedicada a su promoción

en 1974. Si bien este último hecho es un avance institucional para impulsar la CSS, es una etapa que se caracterizaba por no contar con un rubro presupuestario que permitiera generar o dinamizar actividades en el tema y un bajo interés del Gobierno por fomentar su desarrollo.

3. EL INICIO DE LA CSS EN LA CUENCA DEL CARIBE COMO COMPLEMENTO A LA POLÍTICA EXTERIOR

Durante la segunda mitad de la década de 1970 Colombia empieza a tomar una posición más presente en el Caribe, teniendo en cuenta el significado geopolítico de esta región en la guerra fría y la necesidad del país de establecer sus fronteras marítimas (Ramírez, 2002: 459). Durante 1976 y 1978 el Gobierno de Colombia firma tratados sobre delimitación de áreas marinas y submarinas con Panamá, Costa Rica, Haití y República Dominicana. Sin embargo, el pleito con Nicaragua sobre la soberanía de las islas de San Andrés y Providencia se recrudece⁶. En 1980 la Junta de Gobierno nicaragüense presenta una declaración en la que exige oficialmente a Colombia reconocer su soberanía sobre dichas islas. La reacción del Gobierno colombiano es de total rechazo, retira su embajador de Managua y un año después, de Cuba, argumentando una posición comunista de estos dos países en contra de Colombia. Estos actos, sumados a la alineación incondicional del Gobierno colombiano con Estados Unidos en su posición anticomunista y a su abstención de apoyar a Argentina en su conflicto de las islas Malvinas, aislaron diplomáticamente al país en América Latina (Tickner, 2003: 173).

La complicada posición diplomática del país en la región hace que aumente sus esfuerzos por ganar aliados en la Cuenca del Caribe, región definida como la zona que "comprende las islas caribeñas, Centroamérica y las áreas adyacentes, desde México hasta las Guayanas" (Drekonja, 1982: 131). Un claro reflejo de este intento es que tras la baja suscripción de convenios de cooperación técnica por parte del Gobierno de Colombia en la región, el país firma entre 1976 y 1982 convenios con Guatemala, El Salvador, Cuba, Costa Rica, Honduras, México y Guyana.

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

TABLA 1
**CONVENIOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE COLOMBIA CON PAÍSES
 DE LA CUENCA DEL CARIBE ENTRE 1976 Y 1983**

PAÍS	MARCO JURÍDICO
Guatemala	Convenio de Cooperación Técnica y Científica, suscrito el 13/07/1976
Salvador	Convenio de Cooperación Técnica y Científica, suscrito el 27/05/1980
Cuba	Convenio de Cooperación Económica, Técnica, Científica, Educativa y Cultural, suscrito el 30/05/1980
Costa Rica	Convenio de Cooperación Técnica y Científica, suscrito el 22/06/1980
Honduras	Convenio de Cooperación Técnica y Científica, suscrito el 22/01/1981
México	Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, suscrito el 8/06/1981
Guyana	Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica, suscrito el 3/05/1982
Panamá	Convenio de Cooperación Técnica y Científica, suscrito el 7/05/1983
Jamaica	Convenio de Cooperación Técnica y Científica, suscrito el 20/04/1994

FUENTE: DOCUMENTO DE TRABAJO, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2009).

Con el ascenso al poder de Belisario Betancur (1982-1986), el país intenta cambiar su imagen en la región de aliado incondicional de Estados Unidos al ingresar como miembro pleno en el Movimiento de Países No Alineados e involucrarse en la búsqueda de soluciones pacíficas al conflicto en Centroamérica en el Grupo de Contadora, mostrando una posición más orientada hacia el multilateralismo.

Quizás el hecho más significativo de esta nueva actitud en relación a la CSS fue la creación en 1982 del Fondo Caribe de Cooperación para Centroamérica y el Caribe, conocido como el Fondo Caribe. Este Fondo buscaba hacer operativos los convenios recientemente suscritos, dando una señal de interés y compromiso hacia las alianzas en la Cuenca del Caribe, y fue la primera cuenta que permitía disponer de recursos del presupuesto nacional para la realización de acciones como oferente de cooperación. A pesar de que los convenios suscritos tuvieron una baja ejecución y la capacidad financiera del Fondo Caribe era muy limitada, su carácter de exclusividad hacia países del Caribe y Centroamérica fue un reflejo simbólico de la manera en que el país empezaba a utilizar la cooperación con dichos países como una herramienta de su política exterior (Acción Social, 2008).

4. UNA MIRADA A LOS PAÍSES VECINOS Y VARIOS INTENTOS DE MODELOS MULTILATERALES EN EL CARIBE

En 1989 se transforma en el interior del DNP la Unidad de Proyectos Especiales y Crédito Externo en la División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI) con la misión de ser la división encargada de orientar, promover y realizar la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de Cooperación Técnica (Decreto 2410 de 20 octubre de 1989). De manera complementaria se crea en 1992 la Dirección General de Cooperación en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de lograr una mejor articulación de la cooperación internacional con la política exterior del país.

La creación de la DECTI y de la Dirección de Cooperación en la Cancillería permite que se empiecen a construir líneas estratégicas sobre la cooperación en el país. En referencia a la CSS se inicia un proceso para identificar experiencias exitosas y fortalezas institucionales que el país pudiera ofrecer a otros países en desarrollo dentro de esquemas de CTPD. En 1994, con el apoyo de Naciones Unidas, se publica el *Primer Catálogo de Oferta y Demanda de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de Colombia*.

Un año después se crea una jefatura de CTPD en el interior de la DECTI, con las funciones de coordinar y hacer seguimiento de este tipo de cooperación, y el Consejo Nacional de Cooperación Internacional, con funciones de recomendar líneas estratégicas generales para guiar las demandas de cooperación internacional y promover las acciones de cooperación horizontal que realice el país (DNP, 1995). Es así como desde lo institucional se busca generar mecanismos más claros sobre la posición de Colombia en actividades de CSS. Entre 1990 y 1994 el país empieza a negociar de una manera más activa la recepción de cooperación con países de Suramérica al acordar 16 actividades de cooperación con Argentina, 46 con Brasil y 15 con Chile.

En cuanto a la cooperación que el país ofrecía, la década de 1990 se caracteriza por una atención hacia sus países limítrofes y la continuación del énfasis de sus relaciones hacia la Cuenca del Caribe en esquemas multilaterales. En relación con los países limítrofes, a finales de los años ochenta el Gobierno de Colombia inicia la realización

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

de Comisiones de Vecindad e Integración buscando generar espacios que impulsaran una mayor integración política, económica y social con estos países, cruciales para su política exterior. Si bien, como se mencionó previamente, los primeros convenios de cooperación técnica se habían realizado con países limítrofes, éstos tenían un nivel muy bajo de ejecución. Además, las Comisiones de Vecindad e Integración se constituían como espacios de diálogo político en los que la cooperación técnica entraba como un complemento a las negociaciones entre los dos países y su aplicación se enfocaba principalmente a los temas más relevantes en las zonas de frontera; principalmente infraestructura, energía, condiciones de comercio, seguridad y asuntos fito o zoonosanitarios y de salud pública. Las primeras comisiones de vecindad en firmarse fueron la colombo-venezolana y la colombo-ecuatoriana en 1989, seguidas por la de Panamá en 1992, la de Brasil en 1993 y las de Perú y Jamaica en 1994. Estos espacios siguen siendo hoy en día los escenarios privilegiados de diálogo con los países vecinos y de definición de acciones conjuntas bajo esquemas de cooperación técnica para problemas comunes.

TABLA 2
FECHAS DE CONSTITUCIÓN Y PRINCIPALES TEMAS DE AGENDA
DE LAS COMISIONES DE VECINDAD E INTEGRACIÓN DE COLOMBIA

COMISIÓN DE VECINDAD	FECHA DE CONSTITUCIÓN	PRINCIPALES TEMAS DE AGENDA
Colombo-venezolana	28 de marzo de 1989	Interconexión eléctrica y gasífera, comercio y transporte bilateral y fronterizo, infraestructura, seguridad y tráfico ilegal de drogas, educación, cultura y deportes.
Colombo-ecuatoriana	20 de junio de 1989	Zona de integración fronteriza, asuntos étnicos y etnoeducación, asuntos fito y zoonosanitarios, comercio y transporte fronterizo y binacional, interconexión eléctrica, salud en la frontera.
Colombo-panameña	11 de noviembre de 1992	Interconexión eléctrica y gasífera, asuntos aerocomerciales y de aeronavegación, comercio fronterizo, infraestructura, salud, culturales.

COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA

TABLA 2
FECHAS DE CONSTITUCIÓN Y PRINCIPALES TEMAS DE AGENDA
DE LAS COMISIONES DE VECINDAD E INTEGRACIÓN DE COLOMBIA (CONT.)

COMISIÓN DE VECINDAD	FECHA DE CONSTITUCIÓN	PRINCIPALES TEMAS DE AGENDA
Colombo-brasileña	15 de abril de 1993	Comercio fronterizo, asuntos educativos y culturales, medio ambiente, turismo sostenible, navegación fluvial comercial.
Colombo-peruana	15 de febrero de 1994	Zona de integración fronteriza, comercio fronterizo, asuntos fito y zoonosanitarios, cooperación aduanera, salud, proyectos fronterizos.
Colombo-jamaicana	20 de abril de 1994	Hidrocarburos, agricultura y pesca, ciencia y tecnología, prevención de desastres, formación técnica para el trabajo, seguridad.

FUENTE: PÁGINA WEB DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (WWW.CANCELLERIA.GOV.CO/).

En cuanto a la relación de Colombia con la Cuenca del Caribe, el país se asocia con México y Venezuela en 1989 para actuar concertadamente en Centroamérica y el Caribe mediante la constitución del Grupo de los Tres (G-3)⁷. Durante la Cumbre de Presidentes del G-3 en 1992, los mandatarios firman el Compromiso de Caracas para fortalecer la cooperación con la región centroamericana, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes y energía. La cooperación económica y técnica con los países de Centroamérica y del Caribe buscaba fortalecer y complementar la estrategia del G-3 de encontrar posibilidades para la inversión extranjera directa en la zona, y la expansión de los mercados de servicios y programas energéticos (Ramírez, 2002). El inicio de las negociaciones de México para la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá impulsó al G-3 a dejar de lado la problemática de la cooperación para centrarse en la búsqueda de un Tratado de Libre Comercio en el interior del grupo. Sin embargo, la inestabilidad política de los tres países significó una parálisis de los mecanismos de integración y de cooperación del G-3.

Paralelamente, el Gobierno de Colombia buscaba ser parte de los organismos de integración del Caribe. Fue así como se adhirió

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

como miembro de pleno derecho a la Asociación de Estados del Caribe (AEC), a mediados de 1994. Esta asociación era un intento de los países de la región por constituirse como un bloque sólido de cooperación y representación diplomática frente a otros bloques comerciales globales. A pesar de que la diplomacia actuó rápidamente en cuanto a la constitución política de la AEC, ésta tuvo una lenta evolución y resultados precarios en términos de colaboración comercial. Sus líneas de trabajo se concentraban en la colaboración en los campos del turismo, el transporte y el comercio común. A finales de la década de 1990 se dio un intento por reactivar la AEC como un espacio político mediante el cual las naciones involucradas concertaran procesos de cooperación. Esta iniciativa cristalizó en 2000, cuando en la VI Reunión del Consejo de Ministros se acordó que la AEC se concentraría en la cooperación en los ejes de comercio y relaciones económicas, turismo sostenible, transporte y desastres naturales. A pesar de este esfuerzo, y de que Venezuela hubiera firmado acuerdos con países de la AEC en materia energética, la asociación fue más un fruto de las buenas intenciones que de las posibilidades reales. La falta de coordinación política produjo que la AEC no pusiera en práctica los acuerdos de cooperación suscritos y que no actuara como un bloque único frente al mundo global. Además de su participación en la AEC, en julio de 1994, Colombia firmó el acuerdo sobre comercio y cooperación económica y técnica con CARICOM, en el que participaron doce de los países miembros, con excepción de Bahamas y Surinam.

De esta manera, la cooperación del país hacia la Cuenca del Caribe en la primera mitad de la década de 1990 se inscribió en los espacios multilaterales en los que participaba, buscando principalmente generar oportunidades de inversión y bloques comerciales. No obstante, ni el G-3 ni el AEC fueron escenarios muy exitosos en este propósito y tampoco en impulsar mecanismos de cooperación para fortalecer los bloques. Es así como el presupuesto del país en actividades de CTPD en 1992 es mínimo, comparado con el que otros como Argentina, México o Chile estaban invirtiendo, haciendo que Colombia fuera un actor poco relevante en la región. Aún más, el presupuesto del Fondo Caribe cae en 1988 a la mitad respecto de 1984, y en 1994 no había recuperado el mismo presupuesto con el que había contado en sus inicios (Guáqueta, 1995).

5. EL CAMBIO HACIA EL ACTUAL ESQUEMA DE COOPERACIÓN

La categorización de Colombia como un país de renta media (PRM) a inicios de la década de 1990 significó que dejara de ser un país de concentración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁸. Ante esta situación, si Colombia buscaba seguir participando activamente como receptor de cooperación para el desarrollo necesitaba estructurar una estrategia para atraer recursos. Es así como en septiembre de 1996 se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), que inicia sus actividades en diciembre de 1997, como establecimiento público del orden nacional adscrito al DNP, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Su función era la de coordinar, administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que recibía y otorgaba el país en la modalidad de AOD. La misma ley que crea la ACCI transforma el Fondo Caribe en el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) con el objeto de financiar acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsables y de asistencia internacional que Colombia destine a otros países en desarrollo, ampliando así el espectro de Centroamérica y el Caribe a cualquier país en desarrollo. El FOCAI se crea como una cuenta especial de la ACCI cuyos recursos se destinarían a “financiar exclusivamente y de acuerdo con las prioridades de la política exterior y la conveniencia nacional, programas, proyectos y actividades de cooperación que Colombia lleva adelante en otros países de similar o menor grado de desarrollo” (Congreso de Colombia, 1996: artículo 22).

En 1997, la adscripción de la ACCI se cambia del DNP al Ministerio de Relaciones Exteriores como parte de la estrategia de “Diplomacia para la Paz”, promovida por el Gobierno de Andrés Pastrana, para enfatizar un carácter más definido de la cooperación como un mecanismo de política exterior en momentos en que se realizaba un proceso de diálogo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Con la llegada al poder de Álvaro Uribe, la ACCI es nuevamente reubicada y se integra en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, dando como resultado, en 2005, la actual Agencia Presidencial para

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)⁹. Este último cambio se justificó como una medida para lograr una mayor integración de la cooperación internacional con las prioridades sociales del Gobierno (Acción Social, 2008). En esta transformación se termina eliminando la subdirección de CTPD, que queda integrada en la subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En el Ministerio de Relaciones Exteriores, la cooperación queda bajo el mando de la Dirección de Cooperación Internacional, que tiene como funciones formular y ejecutar la política exterior en materia de cooperación internacional, generar directrices e instrucciones para las negociaciones de cooperación teniendo en cuenta las recomendaciones de la ACCI, hacer seguimiento a la vigencia y ejecución de los convenios y acuerdos internacionales y coordinar con la ACCI las actividades tendientes a mantener informadas a las entidades nacionales, públicas y privadas y a las misiones diplomáticas en el exterior, sobre el desarrollo de temas de cooperación internacional¹⁰. El siguiente cuadro muestra la actual división de tareas en materia de cooperación entre la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

TABLA 3
DIVISIÓN DE TAREAS ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
DE COLOMBIA Y LA AGENCIA COLOMBIANA PARA LA ACCIÓN SOCIAL
Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. AGENCIA COLOMBIANA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> • Formular y ejecutar la política exterior en materia de cooperación. • Proponer lineamientos en materia de legislación, control y negociaciones de cooperación internacional. • Proyectar directrices para desarrollar la cooperación internacional originada por organismos especializados. • Realizar consultas institucionales que apoyen la participación del país en las negociaciones de cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la gestión de recursos de cooperación internacional públicos y privados que recibe y otorga el país. • Coordinar la identificación de áreas y temas prioritarios hacia los cuales se debe dirigir la cooperación internacional (receptor y donante). • Establecer un sistema de información de la cooperación en Colombia. • Dirigir el monitoreo y seguimiento periódico a la ejecución de los programas y proyectos de cooperación internacional.

COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA

TABLA 3

DIVISIÓN DE TAREAS ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA Y LA AGENCIA COLOMBIANA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (CONT.)

DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. AGENCIA COLOMBIANA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> • Preparar la documentación relacionada con los temas de cooperación. • Hacer seguimiento a la vigencia y ejecución de los convenios y acuerdos internacionales de cooperación, en coordinación con la Agencia. • Mantener informadas a las entidades nacionales, públicas y privadas sobre el desarrollo de temas de cooperación internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar a consideración del Director General las actividades, planes y proyectos con cargo a los recursos del FOCAI. • Coordinar la orientación y asesoría a las entidades públicas sobre recursos de cooperación internacional.

FUENTES: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. DECRETO 110 DE 2004; ACCIÓN SOCIAL. [HTTP://WWW.ACCIONSOCIAL.GOV.CO/PORTAL/DEFAULT.ASPX](http://www.accionsocial.gov.co/portal/default.aspx)

La articulación del trabajo de Acción Social con el Ministerio de Relaciones Exteriores generó resultados muy positivos en términos de la capacidad del país para atraer recursos de cooperación¹¹. La estrategia de cooperación que adoptan se enfoca principalmente en mejorar la recepción y el flujo de recursos hacia el país; especialmente bajo esquemas de corresponsabilidad con los problemas de violencia, producción y tráfico de drogas ilícitas y deterioro del medio ambiente. Si bien tiene un énfasis predominante en aumentar la recepción de recursos, en el documento de Estrategia de Cooperación Internacional propuesto para el periodo 2002-2006 se plantea que: "El Gobierno Nacional considera que la cooperación internacional es un instrumento para fortalecer las relaciones de Colombia con otros países en desarrollo, razón por la cual se ha dado especial importancia a la cooperación horizontal, que pretende aprovechar nuestra experiencia para encontrar soluciones a problemas comunes en el mundo en desarrollo y fortalecer la capacidad técnica de las instituciones nacionales" (República de Colombia, 2004: 11). Si bien en la estrategia no se definen mecanismos ni orientaciones sobre cómo realizarlo, esta incorporación marca el inicio de una activación de iniciativas de CSS en el país.

Esta visión se consolida al establecerse en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que la CSS es un lineamiento de la política exterior de Colombia, y proponer "un nuevo enfoque de cooperación

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

técnica, temática y horizontal, en el que al ser receptor y oferente, se amplíen las posibilidades de relación política en instancias bilaterales y multilaterales” (República de Colombia, 2007: 22). Para hacer operativo este mandato, la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 focaliza como uno de sus cinco pilares el fortalecimiento de la oferta de cooperación técnica en Colombia. Además, establece que la cooperación debe contribuir al desarrollo de los siguientes objetivos de la política exterior: consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras, así como defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral.

De esta manera, hasta hace apenas tres años las actividades que se venían realizando desde la década de 1960 de manera desordenada, poco sistematizada y con bajos niveles de inversión empiezan a figurar como uno de los pilares de la política exterior colombiana.

6. ALGUNOS DATOS SOBRE LA CSS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN COLOMBIA

Pese a que la sistematización sigue siendo baja, ha sido posible tener acceso a datos sobre las actividades de CSS del país a partir de 2002. Según el Informe de Gestión de la ACCI 2002-2006, en dicho periodo el Gobierno de Colombia contaba con 16 convenios de cooperación, que se reflejaron en 252 actividades de oferta y 115 de recepción, estas últimas principalmente de países como México, Brasil, Argentina y Chile. El 84 por ciento de las actividades se realizaron de manera bilateral mediante fuentes de financiación como el FOCAI, recursos de la cuota operativa de Colombia a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), contrapartida de las instituciones colombianas o recursos de triangulación (Acción Social, 2006). Para los años 2006-2007, según documentos de la Cancillería, se realizaron 152 actividades con fondos del FOCAI, de las cuales 90 fueron de oferta y 62 de demanda. En estos años la CSS en Colombia se concentra principalmente en Latinoamérica y el Caribe, con una mínima participación en Asia y ninguna en África (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009).

COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA

TABLA 4
ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2002-2007

	NÚMERO DE ACTIVIDADES	OFERTA	DEMANDA	BILATERALES	MULTI- LATERALES	TRIANGULAR
2002	71	45	26	58	10	3
2003	75	60	8	68	4	3
2004	78	58	20	67	7	4
2005	117	75	42	91	15	11
2006	57	39	18	51	6	-
2007	95	51	44	88	7	-

FUENTES: PARA LOS AÑOS 2002 A 2005: ACCIÓN SOCIAL, 2006: PARA LOS AÑOS 2006 A 2007: DOCUMENTO DE CANCELLERÍA: REGISTRO DE ACTIVIDADES CTPD 2006 Y 2007 (SÓLO INCLUYE RECURSOS FOCAI).

La orientación de la CSS en el país viene ampliando su espectro de foco primordial en la Cuenca del Caribe a una mayor importancia de los países suramericanos. En 2006, Centroamérica y el Caribe acumulaban el 59 por ciento de las actividades de CSS del país, participación que cae en 2007 al 48 por ciento; al contrario, Suramérica subió su participación del 36 al 52 por ciento. Para el año 2007, según el II Informe de CSS de la SEGIB, Colombia realizaba actividades de oferta a 14 países de Iberoamérica: Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela, y recibía de Brasil, Cuba, Perú, Argentina, Chile, México, Panamá y Venezuela (SEGIB, 2008:27-29).

TABLA 5
PORCENTAJE DEL GASTO DEL FOCAI POR REGIÓN, 2007-2006

	2007	2006
América del Sur	52	36
Caribe	10	14
América Central y México	38	45
Asia	0,6	5

FUENTE: ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. REGISTRO DE ACTIVIDADES DE OFERTA Y DEMANDA DE CTPD EJECUTADAS 2006-2007.

En relación a los sectores que concentran la mayor oferta de CSS de Colombia, la modernización del Estado acumula la mayor

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

cantidad de acciones, seguido por educación y programas agropecuarios.

TABLA 6
SECTOR DE COOPERACIÓN SEGÚN GASTO DEL FOCAI, 2007-2006 (PORCENTAJE)

SECTOR DE COOPERACIÓN	2007	2006
Modernización del Estado	45	29
Educación	9	12
Minas y energía	7	2
Agropecuario	6	17
Agua potable y saneamiento básico	6	4
Medio Ambiente	6	5
Desarrollo productivo	6	8
Salud y seguridad social	4	5
Arte y cultura	4	5
Ciencia y tecnología	3	5
Desarrollo y población	3	3
Justicia	3	2
Vivienda, desarrollo urbano y transporte		2

FUENTE: ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. REGISTRO DE ACTIVIDADES DE OFERTA Y DEMANDA DE CTPD EJECUTADAS 2006-2007.

Si bien el espectro se amplía cada vez más hacia Suramérica, el interés político y comercial del país por la Cuenca del Caribe sigue siendo uno de los principales vértices de la CSS del país. Con el propósito de lograr una intervención más articulada, el Gobierno de Colombia se encuentra diseñando la Estrategia Caribe para identificar las necesidades de cooperación de los países de Centroamérica y del Caribe en cinco líneas de acción: seguridad alimentaria y nutrición, movilidad académica, prevención y atención de desastres, bilingüismo y educación técnica. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), está diseñando la estrategia de tal manera que permita incorporar los principios de París y de Accra sobre la eficacia de la ayuda y que se constituya en el primer intento del país por definir y monitorear de manera rigurosa su cooperación a la luz de la eficacia.

Además, Colombia viene participando de manera activa en los proyectos del Plan Puebla Panamá, especialmente en su Proyecto de Integración Energética Mesoamericana.

7. COLOMBIA FORTALECE SU PRESENCIA EN ESCENARIOS MULTILATERALES

La incorporación en la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 de la CSS como uno de los pilares fundamentales para consolidar las relaciones estratégicas bilaterales y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral generó dos dinámicas paralelas. Por un lado, el aumento en las actividades de CSS en el país y, por otro, la participación activa de Colombia en escenarios de discusión sobre la AOD, especialmente en aquellos relativos a la eficacia de la ayuda.

En 2007 el Gobierno de Colombia decide suscribir la Declaración de París (DP) con el propósito de incorporarse al debate internacional sobre la arquitectura de la ayuda. A partir de dicha decisión, el país empieza una serie de actividades enfocadas a incorporar en sus prácticas de cooperación los cinco principios de la eficacia establecidos en la DP y a promover en la región la reflexión sobre su significado para los PRM involucrados en actividades de CSS¹². Al año siguiente organiza la Consulta Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra, donde se concluye la necesidad de reconocer a los PRM como actores importantes en el proceso de cooperación, especialmente en relación con la CSS y los modelos de triangulación de la ayuda (CEPEI, 2008). Esta recomendación fue incorporada en la Agenda de Acción de Accra, que reconoce “las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y como receptores de ayuda”; y dice: “Reconocemos la importancia y las particularidades de la CSS y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo. Alentamos un mayor desarrollo de la cooperación triangular” (Agenda de Acción de Accra, 2008: Punto 19).

El Gobierno de Colombia tomó la decisión de impulsar este reconocimiento de la agenda de Accra y de fomentar espacios a nivel

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

regional y global que permitieran una reflexión y construcción de conocimiento para poder contar con argumentos más sólidos en el próximo Foro de Alto Nivel de Seúl sobre la manera en que la CSS se articula con la eficacia de la ayuda.

A nivel regional, Colombia promovió en el interior de la SEGIB la creación del Programa Iberoamericano de Cooperación Horizontal Sur-Sur, aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de 2008 en El Salvador, con el objetivo central de fortalecer y dinamizar la CSS Iberoamericana, logrando mejores sistemas de información e identificación de buenas prácticas y proyectos replicables. A nivel global, presentó junto con España una propuesta para establecer un Equipo de Tarea sobre la CSS que fue apoyada durante la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés) del CAD/OCDE, en marzo de 2009. El propósito de dicho grupo es generar información para avanzar en la discusión sobre cómo la CSS aporta a la eficacia de la ayuda y cómo los principios de París pueden ser aplicables a este tipo de cooperación para ser presentada en el IV Foro de Alto Nivel en Seúl.

De esta manera, el Gobierno de Colombia ha venido ganando terreno y visibilidad en espacios multilaterales en relación con un tema que no había sido hasta el momento una bandera de sus relaciones exteriores. Esta reciente incursión del país en los debates de la CSS, el marcado énfasis que pone en trabajar su relación con los principios de eficacia de la ayuda bajo el modelo de la OCDE y el complicado momento de relaciones diplomáticas con países como Venezuela y Ecuador, hacen que la posición de la región sobre este protagonismo de Colombia sea primordialmente de cautela. El Gobierno de Colombia tiene el gran reto de ganarse su confianza y legitimidad mediante un manejo amplio e incluyente de las plataformas de la SEGIB y del Equipo de Tarea de la CSS, de tal manera que sus esfuerzos se vean recompensados en su propósito de fortalecer sus relaciones bilaterales en la región.

8. CONCLUSIONES

Si bien, al igual que en la mayoría de países de la región, la CSS no es un tema nuevo, en Colombia su desarrollo hasta hace pocos años

COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA

había sido muy limitado y poco relevante para su política exterior. Colombia había privilegiado los mecanismos de integración regional como espacios de diálogo e intercambio de experiencias con los países de América Latina, y sólo para el caso de la Cuenca del Caribe y de los países limítrofes se pueden vislumbrar intereses de política exterior en sus iniciativas de cooperación, aunque con escasos soportes financieros e incluso institucionales.

A partir de la década de 1990, Colombia es catalogada como PRM, lo que lleva al país a iniciar un proceso para reestructurar su sistema de cooperación internacional, buscando no perder los recursos provenientes de la AOD. Fruto de este cambio estructura su estrategia de cooperación internacional que, en su versión de 2007, cataloga a la CSS como un pilar fundamental de su política exterior. A partir de ese momento, el Gobierno de Colombia inicia una fuerte campaña por ganar terreno en espacios multilaterales que le permitan convertirse en un actor de peso en la región en materia de cooperación. Aunque con la creación del Programa Iberoamericano de Cooperación Horizontal Sur-Sur de la SEGIB y del Equipo de Tarea de CSS se le abren a Colombia dos espacios privilegiados para avanzar en la consolidación de su CSS y de su papel como un país promotor del debate en la región, aún necesita ganarse la credibilidad y legitimidad de sus vecinos y socios en esta materia, en momentos de un clima diplomático complicado como el que enfrenta actualmente al país en la región.

NOTAS

1. Se establece mediante la Ley 159 de 1958.
2. Se reglamenta mediante la Ley 5 de 1971.
3. La Alianza para el Progreso fue el programa de ayuda económica y social de Estados Unidos para América Latina que se desarrolló entre 1961 y 1970. Para más información, véase: Taffet, 2007.
4. La Comunidad Andina de Naciones se constituye mediante el Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969, firmado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.
5. El Convenio Andrés Bello es creado mediante el tratado suscrito en Bogotá el 31 de enero de 1970 por iniciativa del entonces ministro de Educación de Colombia, con el propósito de fortalecer el proceso de integración en temas educativos, científico-tecnológicos y culturales.
6. Conflicto por la delimitación de la frontera marítima entre ambos países que se encuentra actualmente en pleito en la Corte Internacional de La Haya.

MARÍA CLARA SANÍN BETANCOURT

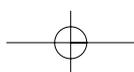
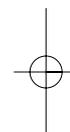
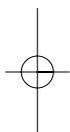
7. Reunión en Puerto Ordaz, Venezuela, el 10 de marzo de 1989.
8. Según el Banco Mundial, países con renta per cápita entre los 936 y los 11.455 dólares.
9. Creada mediante Decreto 2467 de 19 de julio de 2005.
10. Funciones establecidas en el Decreto 110 de 2004.
11. La Ayuda Oficial al Desarrollo hacia Colombia pasó de 150 millones de dólares en 2001 a 394 millones de dólares en 2007.
12. Los cinco principios de la Eficacia establecidos en la Declaración de París son: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCIÓN SOCIAL (2006): *Informe de gestión ACCI 2002-2006*, ACCI, Bogotá.
- (2007): *Agenda de Cooperación Internacional de Colombia 2007/2009*, disponible en: <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/internacional/EstrategiaCooperacion20072010.pdf>. Último acceso: 18 de octubre de 2008.
- (2008): *Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia*, Acción Social, Bogotá, disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/40%20A%C3%B1os/Memorias/40%20a%C3%B1os%20de%20la%20institucionalidad%20de%20la%20cooperacion%20internacional%20en%20Colombia.pdf> (último acceso: 18 de octubre de 2008).
- AGENDA DE ACCIÓN DE ACCRA (2008): Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf> (último acceso: 18 de octubre de 2008).
- CAVALIER, G. (1975): *Lista cronológica de los tratados y convenios de Colombia 1881-1974*, Edición Kelly, Bogotá.
- CEPEI (2008): *Colombia frente a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Documento Mimeo, Bogotá.
- CONGRESO DE COLOMBIA (1996): Ley 318 de 1996 (20 de septiembre), Diario Oficial n° 42.884, de 24 de septiembre de 1996, disponible en: http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0318_1996.html (último acceso: 18 de octubre de 2008).
- DNP, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1970): *Documento DNP 623 UPEC Plan de desarrollo Económico y Social*, Bogotá, 17 de septiembre de 1970 (mimeo).
- (1995): *Decreto 1347 de 1995*, Diario Oficial n° 41.960, de 11 de agosto de 1995, disponible en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1995/agosto/10/dec1347101995.pdf (último acceso: 18 de octubre de 2009).
- DREKONJA, G. (1982): *Retos de la política exterior colombiana*, Fescol, Bogotá.
- GUÁQUETA, A. (1995): "La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior", *Revista Colombia Internacional*, n° 30, abril-junio de 1995, pp. 3-15, disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/208/1.php> (último acceso: 18 de octubre de 2009).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2004): Decreto 110 de 2004 (21 de enero), disponible en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2004/enero/21/dec110210104.pdf (último acceso: 18 de octubre de 2009).
- (2009): *Registro actividades de oferta y demanda de CTPD ejecutadas 2007-2006* (mimeo).
- RAMÍREZ, S. (2002): "Colombia y el Gran Caribe", en ARDILA, M. et al.: *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior colombiana*, Fescol, Bogotá.

COOPERACIÓN SUR-SUR EN COLOMBIA

- REPÚBLICA DE COLOMBIA (2004): *Estrategia de cooperación internacional*, disponible en: http://indh.pnud.org.co/files/rec/socestrategia_coopACCI_2004.pdf (último acceso: 14 de octubre de 2009).
- (2007): *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*, disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/estrategia_esp%C3%B1ol.pdf (último acceso: 14 de octubre de 2009).
- SEGIB (2008): *Segundo Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid, disponible en: http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF (último acceso: 18 de octubre de 2009).
- TAFFET, J. F. (2007): *Foreign aid as foreign policy. The Alliance of Progress in Latin America*, Owon, Routledge, Nueva York.
- TICKNER, A. B. (2003): "Colombia US Subordinate, Autonomous Actor, or Something in Between", en MORA, F. O. y JEANNE, A. K. H.: *Latin American and Caribbean foreign policy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.



CAPÍTULO 5
LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

1. INTRODUCCIÓN

México ha participado desde diversas perspectivas en el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), donde el ejercicio de la cooperación Sur-Sur (CSS), así como de la colaboración triangular, ha formado parte inherente de su práctica durante las últimas décadas.

Desde entonces América Latina, y en especial Centroamérica y el Caribe, han constituido los ámbitos naturales y obligados de la acción mexicana en este marco de actuación de su política exterior. Ello mediante un conjunto de proyectos que, con el paso del tiempo, han conseguido contar con cierta estabilidad programática, lo cual ha permitido al país ser reconocido, en 2008, como el segundo donante más importante de CSS en Iberoamérica, después de Cuba. Al mismo tiempo, y para reforzar su actuación en el citado rubro de colaboración, el Gobierno mexicano ha puesto en marcha, a partir de los años noventa, diversas actividades en el marco de la cooperación triangular que han sido orientadas igualmente a los referidos ámbitos geográficos.

Con base en lo anterior, pero también avanzando más allá de esta mera descripción general de hechos elementales, se considera que vale la pena analizar el papel que la CSS y la de carácter triangular

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

ocupan en el ejercicio de la CID de México en el marco de su política exterior, objetivo central de este texto.

Para conseguir tal objetivo, el capítulo se divide en cinco secciones. Después de ésta introducción, y como marco conceptual fundamental, se analizan los antecedentes, las orientaciones y la evolución institucional mexicana respecto a su CID, base elemental tanto de su CSS como de su colaboración triangular, entendidas ambas como "subproductos" de la primera. Con ese sustento, el siguiente apartado se dedica a estudiar la CID de México en el contexto de su CSS en la modalidad técnica, para en la siguiente sección describir y analizar las acciones y características más representativas de la cooperación triangular mexicana. Finalmente, en las conclusiones se señala que si bien la CSS y la triangular constituyen actividades que por su cuantía son relevantes, éstas no parecen contar con el respaldo político e institucional que en principio deberían tener, lo cual disminuye la posibilidad de que dichos instrumentos constituyan elementos capaces de insuflar nuevos bríos a la CID del país, y por ende a la política exterior mexicana, cuyo perfil actual no se acerca al activismo que la caracterizó décadas atrás.

2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO. ANTECEDENTES, PLANTEAMIENTOS GENERALES Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

La CID, y en consecuencia la CSS de México, conforman un rubro de relevancia relativa, y a la vez cautiva de la política exterior de este país, cuyas principales características generales, evolución y desafíos presentes se explican en síntesis en líneas posteriores.

A partir del inicio formal del denominado sistema de CID a mediados de la década de 1940, México se involucró activamente en el proceso de conformación y reforzamiento de las instituciones multilaterales a favor de esta actividad, en especial en el seno de Naciones Unidas. En esta etapa, debido al reducido desarrollo técnico y científico nacional, así como al entonces perfil discreto de su política exterior, el Estado mexicano se sumó a esta actividad como

receptor de asistencia técnica. Para tal tarea, en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la institución del Gobierno federal responsable de practicar y regular la política exterior del país en sus diversas vertientes, fue creada en 1951 la Dirección General de Organismos Internacionales (DGOI), cuya principal labor sería coordinar la recepción de asistencia desde el ámbito multilateral, haciendo lo propio respecto a Gobiernos donantes la entonces Dirección General de Asuntos Bilaterales.

En 1971, a los efectos de incentivar esquemas alejados del asistencialismo tradicional emanados de las relaciones verticales Norte-Sur, y con el ánimo de dar paso a escenarios de mayor acción conjunta y recíproca entre las partes cooperantes, la DGOI fue sustituida por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI), institución que, además de gestionar la recepción de esta modalidad de apoyo externo en los ámbitos bilateral y multilateral, comenzaría a vislumbrar incipientes vías de colaboración Sur-Sur con países centroamericanos.

Desde entonces, una característica loable de México en este sentido sería, y continúa siéndolo en el marco de su actual CID y CSS, su firme interés por procurar que la cooperación que practica se rija por esquemas de responsabilidad mutua entre los actores involucrados. De ahí que a este respecto el Gobierno mexicano señale uno de los principios que tradicionalmente ha definido a la CID y por ende a la CSS del país:

[...] en virtud del énfasis que se ha dado al adecuado equilibrio entre los países cooperantes, se ha buscado el establecimiento de áreas de interés mutuo en las que ambas partes pueden hacer aportaciones complementarias a la solución de un problema común. Esta es la forma más equilibrada de cooperación. Elimina la idea de donación y recepción, para ubicarse en el esfuerzo colectivo con actividad y beneficio compartido. Para su adecuado establecimiento, se requiere que los recursos, tanto humanos como financieros, aportados para la solución del problema común, resulten balanceados, independientemente de las diferencias en desarrollo económico ente los cooperantes (SRE-PNUD, 1988: 42).

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

Para la década de 1980, en el marco del inicio de las transformaciones económicas estructurales en el país, el desempeño diplomático de México caracterizado por su activismo en años anteriores no decayó, sino que siguió promoviendo esquemas de colaboración exterior del orden político y, en otros ámbitos mediante el esquema Sur-Sur, en particular con Centroamérica y el resto de América Latina¹ (Velázquez, 2007: 159-164).

Fue entonces cuando, a efectos de sustentar jurídicamente las actuaciones internacionales de México en estos y otros ámbitos, se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1988, incluyéndose en su artículo 89 los principios normativos de la política exterior del país, entre los que se incluiría formal y explícitamente la "cooperación internacional para el desarrollo", actividad que, con fundamento en dicha disposición, desde ese año se constituiría en obligación por parte del Estado mexicano (Sepúlveda, 2005: 37).

Mediante este inédito sustento legal la cooperación mexicana transitaría por un sigiloso pero constante proceso de rediseño administrativo —como se verá en seguida, no siempre coherente o lineal—, que se vio reflejado de manera tangible a finales de la década de 1990. Ello en el marco de un contexto nacional y regional que facilitaba e inducía a que el país, al menos en esos momentos, reforzara su cooperación como oferente mediante esquemas de CSS en su principal zona de interés en términos políticos, geoestratégicos y de seguridad: Centroamérica y, en una segunda fase, el Caribe².

De ahí que, en 1989, las autoridades de la Cancillería decidieran ampliar y reforzar el ámbito de acción de la DGCTI al denominarla, en lugar de ésta última, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), en la actualidad el "punto focal" operativo, no político, de la CID y de la CSS de México a escala federal.

Es en ese momento coyuntural del final de la guerra fría, de reconfiguración de las relaciones internacionales, junto a la inestabilidad sociopolítica en Centroamérica, cuando la CID mexicana registró un inédito impulso por parte del Gobierno federal, donde la CSS jugaría un papel nodal.

Estos sucesos a su vez supondrían el punto de partida de un inconsistente proceso de renovación, actualización, reforzamiento

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

y posteriormente debilitamiento y aletargamiento del respaldo político, económico e institucional a la CID mexicana que, como se verá enseguida, parecía erigirse en momentos claves como uno de los elementos angulares de la política exterior de México.

La aseveración anterior se sustenta en el hecho de que, a pesar de la referida evolución, perfeccionamiento y adecuación al contexto interno e internacional en las áreas operativas de la cooperación internacional de México en el seno de la SRE, las entidades políticas superiores, de las cuales históricamente han dependido las citadas direcciones generales relacionadas con la colaboración externa mexicana, han registrado súbitos cambios, regresiones y hasta abruptos retrocesos que han dificultado en buena medida la labor de dichas oficinas (hoy DGCTC) durante las últimas décadas.

Por ejemplo: si bien en 1994 se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional, cuatro años después, en el marco de un fugaz fervor en torno a la CID, se fundó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) como entidad desconcentrada de la Cancillería con estatus mayor al de una Subsecretaría de la SRE, con el objetivo de fusionar en el seno de una coordinación única todas las áreas de la Cancillería dedicadas a las distintas vertientes mexicanas de la CID³.

Fue en este periodo cuando en México se configuraron las primeras precisiones conceptuales oficiales respecto a la CID. Si bien no eran novedosas, considerando el tratamiento y entendimiento del tema en otras latitudes del mundo, significaban un inédito interés y mayor respaldo político en este ámbito por parte de las autoridades mexicanas respecto a etapas anteriores, así como el establecimiento de los renovados referentes terminológicos en los que se basarían las actuaciones de México en la materia a partir de entonces.

Así, para el Gobierno de México, a través de Alfredo Pérez Bravo, entonces titular de la DGCTC, la CID se refería a "la movilización de recursos financieros, técnicos y humanos para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales..." (Pérez Bravo-Sierra, 1998: 20). A este respecto, la Administración de la época procuraría imprimirle a la CID mayor respaldo gubernamental, dinamismo y peso político-estratégico, argumentando que "para la política exterior de

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

México, la CID en todas sus vertientes, tanto la cooperación técnica y científica, como la cultural y educativa, así como la económica y financiera, reviste una importancia fundamental, ya que se constituye en el instrumento que vincula la política exterior con los esfuerzos internos de desarrollo” (Pérez Bravo-Sierra, 1998: 117).

Sin lugar a dudas, la creación del IMEXCI en 1998 significó el auge del coyuntural interés político-institucional de la CID de México, aunque es también verdad que, en términos programáticos y operativos, esta instancia, entendida como predecesora de una eventual futura agencia mexicana de cooperación, no contó en sus efímeros tres años de vida con directrices precisas en cuanto a sus objetivos y prioridades. Tal situación, unida a la ausencia de cohesión entre sus estructuras y entidades administrativas, terminó por generar resultados dispersos y tras ello, desconcierto interno, así como la imagen en el exterior de una súbita marcha atrás respecto a la proyección de la ampliamente difundida “nueva política de CID de México”⁴.

Fue con la llegada de Vicente Fox al poder, en el año 2000, y con base en sus directrices de perfil político-económico de corte liberal, cuando de manera súbita fue desmembrado el IMEXCI, para ser sustituido por la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (SURECI)⁵, transformada a su vez, en 2004, bajo el estatus de “Unidad” (URECI), ésta última de rango menor que el de una Subsecretaría o Instituto descentralizado como el extinto IMEXCI.

A todas luces estos cambios institucionales, aún presentes en la actual Administración de Felipe Calderón (2007-2011), dan cuenta del énfasis económico-comercial que los dos últimos Gobiernos federales le han otorgado al tema, en detrimento del fomento a la CID, que en el sexenio anterior al de Fox parecía erigirse como un elemento central de la política exterior de México. Ejemplo de ello es que la URECI, conformada por cinco Direcciones Generales, tres de éstas de explícito perfil económico-comercial⁶ (véase gráfico 1) dan la impresión de que “aislan” el trabajo de la DGCTC, disminuyendo en consecuencia el peso y el respaldo político, financiero e institucional de las labores de la CID mexicana de nuestros días, cediendo paso preferencial a las relaciones económicas del país, aunque, como es sabido, se sustentan en acuerdos

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

comerciales en los que el desarrollo social equilibrado no es precisamente el objetivo prioritario a alcanzar.

GRÁFICO 1

ORGANIGRAMA GENERAL DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO-UNIDAD DE RELACIONES ECONÓMICAS Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL-DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA, 2009



FUENTE: ORGANIGRAMA SRE Y DIRECTORIO SRE, WWW.SRE.GOB.MX (EXISTE DESFASE ENTRE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DGCTC EN AMBAS FUENTES. DESDE 2008, LA DIRECCIÓN DE PROYECTOS DE EJECUCIÓN NACIONAL SE ENCUENTRA ACÉFALA Y NO ES OPERATIVA, AUNQUE CONTINÚA APARECIENDO EN EL ORGANIGRAMA OFICIAL DE LA SER).

Sin menoscabo de lo anterior, el espacio que la política exterior mexicana le otorga a la CID y dentro de ésta a la CSS, si bien no es de la talla del protagonismo que se previó durante la existencia del IMEXCI, ni alcanza la altura de lo que México, acorde a sus capacidades nacionales, podría instrumentar, ha conseguido contar con una estabilidad programática en términos generales que le ha permitido sortear en buena medida los avances y retrocesos referidos en este rubro de la acción internacional del país azteca, en donde la CSS constituye uno de los más importantes. Posiblemente el

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

principal resultado de ello ha sido el establecimiento de las bases elementales para sentar los cimientos de una futura política mexicana de CID⁷, la cual hoy en día, por diversos motivos presentes, aunque en evolución, no se considera existente⁸.

Con base en lo anterior, resulta pertinente realizar una aproximación a los lineamientos, vertientes y orientaciones actuales de la CID mexicana, en los cuales descansan sus acciones de CSS, temas centrales de este capítulo y que se abordan a continuación.

3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO A LA LUZ DE SU COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR

Dado su particular estatus en el sistema internacional, México es uno de los países latinoamericanos más activos a favor de la CID, particularmente a través de esquemas Sur-Sur, siendo catalogado en 2007 por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como el segundo oferente regional de acciones⁹ de esta modalidad de cooperación (15 por ciento del total), superado solamente por Cuba (SEGIB: 2008: 6). Sin embargo, según el último informe de la SEGIB de 2009, México ha caído al tercer lugar del *ranking* de donantes de esta tipología de colaboración (con el 11 por ciento del total), por debajo de Cuba y Argentina quienes, cada uno por separado, realizan el 28 por ciento del total (SEGIB, 2009: 41).

En razón de su condición de país de desarrollo intermedio, México ejerce un triple papel en el sistema de CID, ya sea en su papel de receptor, de donante y de cooperante bajo esquemas horizontales con terceros Estados —estas dos últimas formas bajo el esquema de CSS—, sumando en 2008 un total de 481 proyectos de cooperación técnica y científica internacional gestionados a través de la DGCTC (DGCTC. 2008: 7)¹⁰. Las características generales de estos tres esquemas, así como el número y proporción de los proyectos realizados al amparo de dichas actividades son los siguientes:

Receptor de cooperación: México recibe cooperación técnica proveniente de países industrializados y organismos internacionales destinados a fortalecer las capacidades internas en diversos

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

ámbitos. Según fuentes oficiales, en el transcurso de 2008 fueron instrumentados 259 proyectos a través de esta vertiente (53,8 por ciento respecto al total). Fruto de las buenas prácticas de esta cooperación deriva una vertiente de cooperación conjunta hacia terceros países mediante la CSS en su dimensión triangular.

Cooperación horizontal: en el marco de la CSS las instituciones mexicanas realizan numerosos proyectos de cooperación con contrapartes de países de desarrollo similar, sean estos en desarrollo o emergentes. Ejemplos representativos al respecto son la colaboración con Brasil, Chile, Colombia, China, por mencionar algunos casos. De acuerdo al esquema de la cooperación horizontal de costos compartidos, se promueve la ejecución de proyectos en sectores prioritarios para el desarrollo conjunto entre las partes involucradas. Según el Informe Anual de la DGCTC, en 2008 se realizaron 69 proyectos (14,35 por ciento) bajo este esquema.

Oferente de cooperación: México, mediante actividades enmarcadas en la CSS, lleva a cabo programas de oferta de cooperación en temas en los que este país cuenta con niveles de conocimiento experto más avanzados respecto a naciones de menor desarrollo relativo, particularmente las de Centroamérica y el Caribe, con quienes existe una comunidad de intereses. Esta oferta hace uso de conocimientos y experiencia de instituciones y especialistas mexicanos en la solución de problemas comunes de desarrollo. El número de proyectos bajo esta modalidad, en el transcurso del 2008, fue de 153 (31,8 por ciento) (DGCTC, 2008: 22).

Independientemente de las referidas vertientes, y como se ha señalado en párrafos anteriores, México promueve activamente los siguientes principios y filosofía en su cooperación, cuya finalidad principal es incentivar esquemas de responsabilidad y compromiso mutuo entre los cooperantes en cuestión, con miras a aumentar la eficacia de las actividades realizadas (estas líneas de acción aparecen reflejadas en la CSS en su versión tradicional o triangular):

- a) Complementariedad: entendida como el apoyo externo complementario al esfuerzo nacional en cierto sector de interés público, evitando crear dependencias.

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

- b) Autosustentabilidad: la cooperación sólo se justifica cuando genera un proceso de desarrollo propio, con miras a mantenerse mediante capacidades propias.
- c) Cofinanciamiento: las partes deben aportar conjuntamente los recursos financieros, logísticos y técnicos requeridos para el desarrollo de los proyectos, evitando esquemas asistenciales (DGCTC, 2005: 21).

Como ha sido señalado, la DGCTC constituye el punto focal de la gestión de la CID mexicana en sus distintas vertientes y modalidades, siendo la CSS una de las principales, mediante sus trabajos enfocados en especial a la cooperación técnica y científica internacional.

La misión de la DGCTC consiste en promover la CID como principio rector de la política exterior de México y aprovecharla como herramienta de apoyo a su desarrollo integral, en particular mediante las siguientes acciones:

- Complementar la acción política con la cooperación internacional como un instrumento real de la política exterior mexicana mediante el establecimiento de estrategias integrales hacia ciertas regiones de interés prioritario para el país, que potencien la cooperación y permitan capitalizarla.
- Servir de interlocutor ante las agencias de cooperación de Gobiernos extranjeros, organismos internacionales y foros regionales y multilaterales para la suscripción de convenios básicos y acuerdos complementarios en sus diferentes vertientes de recepción, donación y de cooperación horizontal.
- Potenciar la posición de México desde el ámbito de la cooperación a partir de una perspectiva integral que permita sumar esfuerzos y capacidades a favor del desarrollo nacional, particularmente de las zonas más deprimidas y rezagadas, y mantener la posición de donante hacia terceros países, especialmente en la región centroamericana (DGCTC, 2005: 21).

En lo que corresponde a la CSS mexicana de orden técnico¹¹, llevada a cabo a través de la DGCTC¹², este tema comenzó a ganar relevancia a partir de la década de 1970, siendo el Plan de Acción de

Buenos Aires (PABA) para promover y realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) de 1978 el punto de inflexión a través del cual el país decidió asumir un papel preponderante en este ámbito a nivel latinoamericano.

Fue así como, de acuerdo al grado de desarrollo relativo que México ha alcanzado en los últimos años, múltiples instituciones públicas han realizado diversas modalidades de CSS de perfil técnico con los países de su entorno geográfico inmediato, así como con los países con los que existen vínculos de tipo histórico, lingüístico y cultural, siendo América Latina la principal área geográfica de concentración de la cooperación mexicana, y Centroamérica y el Caribe los ejes de referencia primordial (Pérez Bravo-Sierra, 1998: 124).

Para las autoridades mexicanas, la praxis de la CSS "parte de la no existencia de grandes diferencias entre el grado de desarrollo relativo de los países cooperantes, que de esta manera se constituyen en auténticos socios de la cooperación" (Pérez Bravo-Sierra, 1998: 123).

Esto demuestra que para México la CSS ha significado una eficaz estrategia para vincularse activamente con el sistema de CID, mediante su actuación como cooperante con países de desarrollo similar o menor en aquellas latitudes en donde el Gobierno mexicano mantiene objetivos prioritarios basados en su política exterior.

En cuanto a su operación y financiamiento, la fórmula de costos compartidos es la más utilizada en la CSS. Sin embargo, en casos específicos, y debido a que México comprende que se trata de una actividad entre países en vías de desarrollo, entre los cuales puede haber diferencias importantes en capacidades técnicas y económicas, se utilizan distintas modalidades de financiación que, dependiendo de la contraparte, pueden también basarse en esquemas de dotación de la mayor parte de insumos económicos o técnicos, sin dejar a un lado los referidos esquemas de corresponsabilidad y coparticipación entre las partes involucradas.

Fue en este marco de impulso a la CSS cuando el 29 de noviembre de 1990, mediante decreto presidencial, se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica —ampliada en 1994 hacia el Caribe— (CMCCAEC), como instancia responsable en el seno de la SRE —y hoy en día a través de la DGCTC¹³— de incentivar

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

las acciones de colaboración mexicana hacia estas regiones prioritarias en su política exterior. Las principales funciones de esta Comisión son:

- Servir de mecanismo para la coordinación de los acuerdos, programas, proyectos y acciones de cooperación que lleven a cabo con Centroamérica y el Caribe las diversas dependencias y entidades del sector público.
- Proponer programas de cooperación financiera, comercial, energética, educativa y cultural, técnica y científica, de salud, turística, agropecuaria, pesquera, industrial, y demás campos de relación bilateral y multilateral, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal.
- Proponer acciones que impulsen la cooperación de México con Centroamérica y el Caribe (Pérez Bravo-Sierra, 1998).

Es decir, la responsabilidad primordial de la CMCCAEC es conducir y ejecutar el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica y el Caribe, cuyos objetivos son: consolidar los vínculos de amistad y cooperación mutua entre México, Centroamérica y el Caribe con absoluto respeto a la soberanía y la autodeterminación; contribuir al desarrollo económico y social de Centroamérica y el Caribe; colaborar en el mantenimiento de la paz en la región y apoyar la consolidación del proceso de integración centroamericano (Pérez, 1998: 156).

Como se señaló en el apartado anterior, el énfasis que México le dio a su cooperación con Centroamérica y el Caribe —al menos en los inicios de los años noventa— fue resultado de una estrategia de política exterior, que si bien fue de perfil solidario, también estuvo fundamentada en elementos de seguridad nacional, a efectos de contribuir de manera propositiva a la resolución de las causas que activaron los conflictos armados en la zona¹⁴.

Fue así como, en 1991, se celebró en la ciudad mexicana de Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), la primera Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y los países centroamericanos, marco en el que a partir de entonces se sustentaría la cooperación mexicana con esa región.

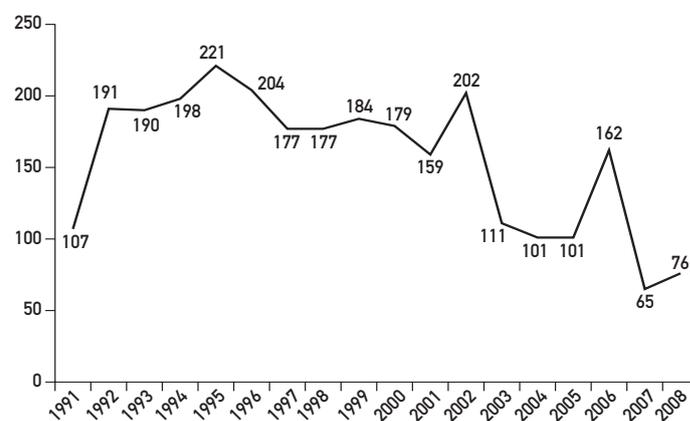
LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

En este contexto, desde el plano bilateral, en el periodo 1991-1995 fueron instrumentadas por parte de México 2.340 acciones y proyectos de cooperación técnica con los siguientes países: Belice (160), Costa Rica (355), El Salvador (363), Guatemala (611), Honduras (188), Nicaragua (481) y Panamá (78), además de 104 proyectos regionales en los que participaron todos los países de la zona (Meléndrez, 2008: 76).

Sin embargo, a partir de esta última fecha se ha registrado una caída creciente en términos cuantitativos de la cooperación mexicana con Centroamérica, ya que si bien en 1995 se contabilizaban 221 proyectos bilaterales y regionales, diez años después se registraban 101 proyectos, mientras que en 1997 fueron ejecutados 65 (Meléndrez, 2008)¹⁵. Durante 2008, según datos de la DGCTC, la cifra de proyectos mexicanos en Centroamérica ascendió a 76, sumando 54 proyectos en el Caribe, 57 con América del Sur y 30 a través de foros multilaterales (DGCTC, 2008: 12) (véanse gráfico 2 y tabla 1).

GRÁFICO 2

AGREGADO DE LA OFERTA DE COOPERACIÓN TÉCNICA MEXICANA EN CENTROAMÉRICA, 1991-2008



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MELÉNDREZ, 2008: 76. Y DGCTC, 2008: 12.

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

TABLA 1
 NÚMERO DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN COOPERACIÓN TÉCNICA
 DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2008

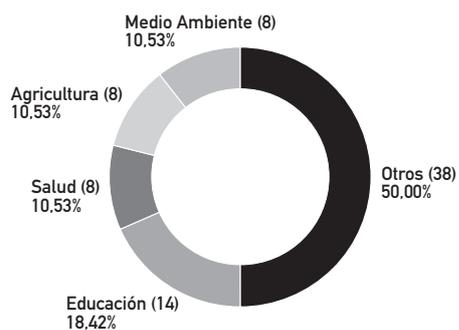
América Central		76	
Belice	2	Costa Rica	1
El Salvador	22	Guatemala	10
Honduras	14	Nicaragua	3
Panamá	7	Regional Centroamérica	17
Caribe		54	
Antigua y Barbuda	1	Cuba	7
Granada	2	Haití	11
Jamaica	8	Regional Caribe	2
República Dominicana	12	San Cristóbal y Nieves	5
San Vicente y las Granadinas	3	Santa Lucía	1
Trinidad y Tobago	2		
América del Sur		57	
Argentina	2	Bolivia	4
Brasil	3	Chile	5
Colombia	22	Ecuador	10
Paraguay	1	Perú	8
Paraguay	2		
Foros		30	
ALCUE	2	CRECTEAL	2
Cumbre Iberoamericana	15	SEGIB	11
Otros (sin especificar)		9	
TOTAL	226		

FUENTE: DGCTC, 2008: 12.

Las áreas de actuación de la cooperación de México hacia sus dos zonas de interés prioritario son educación, salud, medio ambiente, agricultura y tecnología, cuyo énfasis (tal y como se señala en los gráficos 3 y 4) depende de las necesidades particulares de la región geográfica de destino.

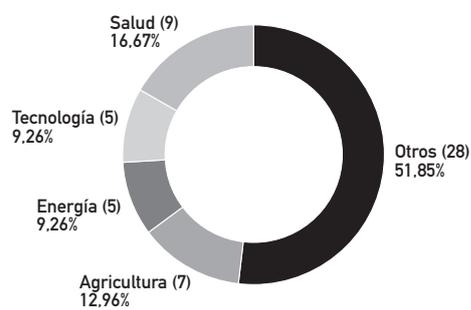
LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE PROYECTOS MEXICANOS
EN CENTROAMÉRICA POR SECTOR, 2008



FUENTE: CON BASE EN MELÉNDRIZ, 2008: 76. Y DGCTC, 2008: 12.

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE PROYECTOS MEXICANOS
EN EL CARIBE POR SECTOR, 2008



FUENTE: CON BASE EN MELÉNDRIZ, 2008: 76. Y DGCTC, 2008: 12.

En cuanto a la CSS de México, en el plano subregional deben mencionarse las dos últimas iniciativas programáticas emprendidas en los últimos años: el denominado Plan-Puebla-Panamá (PPP) y su sucesor, el Proyecto Mesoamericano.

El PPP fue propuesto por el Gobierno del entonces presidente Fox en el marco de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrado

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

en San Salvador, el 15 de junio de 2001. El objetivo de dicha iniciativa fue erigirse como el mecanismo de colaboración "impulsor del desarrollo y la integración regional a través de estrategias de cooperación al desarrollo para la transformación y modernización de Centroamérica para el Siglo XXI y para el Sur-Sureste de México" (SRE, 2001: 2)¹⁶.

En sus siete años de ejecución, el PPP¹⁷ contó con 99 proyectos, de los cuales según información oficial, solamente fueron finalizados ocho, mientras que 50 se encontraban en ejecución y 41 en "gestión de financiamiento" en el momento de ser reestructurado (PPP. Portal Oficial Internacional).

Tras el cambio de presidente en México, en 2006, se presentó el 28 de junio de 2008 el Proyecto de Integración y Desarrollo en Mesoamérica o mejor conocido como "Proyecto [sic]¹⁸ Mesoamericano, a favor de la cooperación, desarrollo e integración de la región, en el cual participan los nueve países del otrora PPP más la República Dominicana, y que se compone de diez sectores de actuación (Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica. Portal Oficial)¹⁹.

Es curioso que, a pesar de que el Proyecto Mesoamericano tiene más de un año de operación, a la fecha no existe información oficial pública respecto a los proyectos ejecutados o la financiación, ni mucho menos evaluaciones de los resultados de su instrumentación, lo que denota el bajo perfil de este recurso de colaboración subregional, que será afectado como consecuencia de la crisis económica de la región que golpea de manera particular a México, su principal promotor²⁰.

4. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR MEXICANA: PLANTEAMIENTOS GENERALES, PROYECTOS Y ORIENTACIONES

Una de las ramas más dinámicas y recientes de la CSS es la trilateral, también denominada triangular, en la cual un país de desarrollo intermedio contribuye al fortalecimiento de las capacidades nacionales en determinado rubro de interés público de un país de desarrollo menor, mediante el apoyo institucional, logístico y financiero de un país desarrollado o de un organismo internacional²¹.

Este tipo de cooperación, cuyo sustento fundamental descansa en la filosofía de la CTPD en el sentido de renovar y complementar los esquemas tradicionales Norte-Sur de la CID, abre la posibilidad de involucrar a terceros actores en su ejercicio, a modo de fortalecer la capacidad del proyecto en cuestión para conseguir los objetivos planteados.

Fue en 1994 cuando, como parte del documento "Nuevas Directrices para la CTPD" realizado por un comité de expertos, se acordó la "promoción de los arreglos a favor de la cooperación triangular, bajo los cuales los donantes accederían a financiar intercambios entre los países en desarrollo" (UNDP, 2001: 5).

Desde entonces, con base, por un lado, en la experiencia y buenas prácticas de la CSS mexicana con terceros países, así como en su papel de receptor con determinados donantes, las autoridades de la DGCTC incentivaron, a partir de finales de los años noventa, la instrumentación de esta nueva modalidad de colaboración a efecto de que se integrase en sus esquemas de CID²².

¿Cómo concibe México la cooperación triangular? Desde la perspectiva de la SRE esta actividad se refiere al "ámbito de la cooperación donde un país de desarrollo intermedio transfiere conocimientos, técnicas y experiencias anteriormente adquiridas con el apoyo de la cooperación técnica a un país similar o de menor grado de desarrollo relativo, buscando contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales y recursos humanos. Esta cooperación se realiza contando con el financiamiento de un tercer país de mayor grado de desarrollo relativo o bien proveniente de un organismo internacional" (DGCTC, 2006: 13).

De ahí que, como señala el actual titular de la DGCTC, "para el caso de México, la cooperación triangular representa una oportunidad para complementar sus acciones de cooperación bilateral y regional. A través de la asociación estratégica con otros donantes, México ha ofrecido una cooperación más efectiva en temas en donde sólo podría atenderlos de manera limitada" (Romero, 2009: 8). En este sentido, en voz de este funcionario, "México, como socio estratégico de países desarrollados (por ejemplo: Alemania, España Francia y Japón), practica la cooperación triangular. Sus acciones de triangulación también se presentan en sus relaciones de cooperación con Agencias y Programas del Sistema de Naciones Unidas. En este caso, dados los recursos limitados con los que cuenta el país, México ofrece los

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

recursos humanos, científicos, tecnológicos para los proyectos que se ejecutan principalmente en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica” (Romero, 2009b: 8).

Según información documental conformada por diversas fuentes de la DGCTC²³, en el transcurso del año 2008 México realizó 11 proyectos de cooperación técnica bajo el esquema triangular²⁴, los cuales se señalan en la siguiente tabla.

TABLA 2
PROYECTOS DE MÉXICO INSTRUMENTADOS MEDIANTE
COOPERACIÓN TÉCNICA TRIANGULAR, 2008

PROYECTO	CONTRAPARTE DONANTE DE MÉXICO	RECEPTOR	PROYECTO
1	Japón	El Salvador	Mejoramiento de la tecnología para la construcción y difusión de la vivienda popular sismo-resistente.
2	Japón	El Salvador	Procesamiento de productos pesqueros.
3	Japón	El Salvador	Obtención de proteína unicelular con levadura de <i>Torula</i> .
4	Japón	El Salvador	Control de plagas y enfermedades en hortalizas y frutas.
5	Japón	Guatemala	Fortalecimiento de las capacidades para la gestión integral de residuos sólidos en Guatemala.
6	Japón	Honduras	Producción de tilapia en jaulas flotantes en el Golfo de Fonseca hondureño, como industria alternativa para la mitigación de la pobreza.
7	Alemania	Ecuador	Gestión integral de desechos sólidos con Ecuador.
8	Alemania	República Dominicana	Gestión integral de desechos sólidos con República Dominicana.
9	Francia	Haití	Reconstrucción y equipamiento del área de consulta externa del hospital Port-de-Paix.
10	Francia	Haití	Formación de fiscales y de policías haitianos en investigación criminal y medicina forense.
11	España	Haití	Rehabilitación de la infraestructura hidráulica básica en el Departamento del Sureste, Haití.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN DOCUMENTOS VARIOS DGCTC.

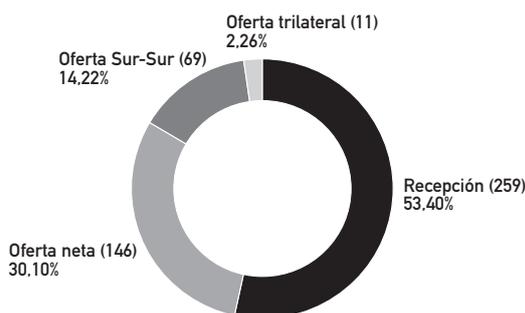
LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

Más allá de los objetivos y resultados de ejecución de estos proyectos²⁵, la tabla anterior refiere información interesante sobre las características y el perfil de la cooperación triangular mexicana durante el año 2008, entre la que destaca la siguiente:

1) La cooperación trilateral mexicana conforma un porcentaje reducido tanto respecto al total de proyectos (481) gestionados mediante la DGCTC (2,26 por ciento del total de los gestionados por la DGRI, incluyendo recepción), como respecto a la oferta mexicana de CSS (481 proyectos en total, es decir, el 4,87 por ciento), aunque el número de proyectos ejecutados bajo esta modalidad ha aumentado en los últimos años²⁶.

GRÁFICO 5

DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA DE MÉXICO EN EJECUCIÓN POR VERTIENTE, 2008



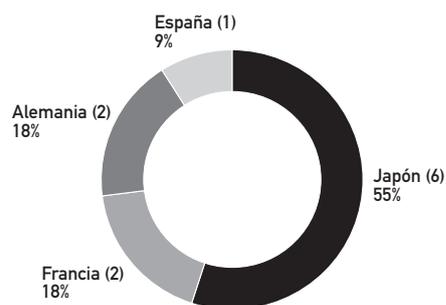
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN DOCUMENTOS VARIOS DGCTC.

2) Japón constituye el principal país con quien México ofertó esquemas de cooperación trilateral en 2008 (seis proyectos, equivalentes al 55 por ciento), seguido por Francia (dos proyectos, equivalentes al 18 por ciento), Alemania (dos proyectos, equivalentes al 18 por ciento) y España (un proyecto, equivalente al 9 por ciento).

3) Los principales receptores de la cooperación triangular mexicana son El Salvador (cuatro proyectos, equivalentes al 36,3 por ciento), Haití (tres proyectos, equivalentes al 27,2 por ciento), mientras que Guatemala, Honduras, Ecuador y República Dominicana (con un proyecto cada uno), por separado, suman el 9,1 por ciento, respectivamente.

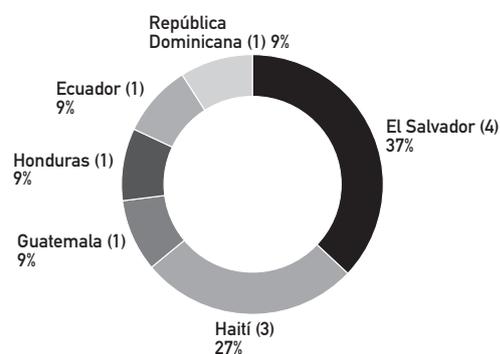
JUAN PABLO PRADO LALLANDE

GRÁFICO 6
DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR DE MÉXICO POR DONANTE CONTRAPARTE, 2008



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN DOCUMENTOS VARIOS DGCTC.

GRÁFICO 7
DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR DE MÉXICO POR RECEPTOR, 2008

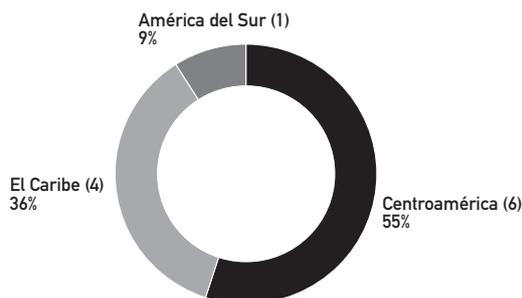


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN DOCUMENTOS VARIOS DGCTC.

4) A nivel regional, Centroamérica, conforme dictan los intereses mexicanos en cuanto a su CID y CSS, con seis proyectos (54,5 por ciento), es el principal destino de la cooperación triangular mexicana, seguido por el Caribe con cuatro proyectos (36,3 por ciento), mientras que Suramérica, con un proyecto, corresponde al 9,1 por ciento.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

GRÁFICO 8
DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR
DE MÉXICO POR REGIÓN RECEPTORA, 2008



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN DOCUMENTOS VARIOS DGCTC.

5) Aunque Estados Unidos es el principal donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a México, ambos países no han realizado actividades de cooperación triangular. Los siguientes principales donantes de AOD a este país latinoamericano, y por cierto, en ese mismo orden, son sus principales socios en esta modalidad de cooperación²⁷.

TABLA 3
BUENAS PRÁCTICAS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR MEXICANA

EL CASO MÉXICO-JAPÓN-EL SALVADOR
PROYECTO: MEJORAMIENTO DE LA TECNOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y DIFUSIÓN
DE LA VIVIENDA POPULAR SISMO-RESISTENTE "TAISHIN"

El proyecto fue instrumentado del 1 de diciembre de 2003 al 30 de noviembre de 2008. Taishin surgió ante la necesidad de mitigar los riesgos por terremotos de la población salvadoreña de escasos recursos económicos. Tuvo como principal objetivo mejorar la resistencia de la vivienda social ante los terremotos, esfuerzo que se desarrolló a través de la investigación y la difusión de cuatro sistemas constructivos.

Los progresos tecnológicos alcanzados han sido considerables, e incluyen la construcción de dos laboratorios de investigación.

Dichos laboratorios fueron diseñados por investigadores y académicos salvadoreños, bajo la asesoría de expertos mexicanos.

En el componente de difusión se han alcanzado los niveles de fortalecimiento mediante capacitaciones a 103 personas entre obreros, maestros de obra, estudiantes de la construcción y familias de la comunidad.

El proyecto finalizó en el mes de noviembre de 2008, y alcanzó un elevado nivel de los logros propuestos.

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

Se han movilizado aproximadamente a 56 personas, de las cuales 39 son nacionales mexicanos que han brindado cooperación técnica y que han participado en las Reuniones del Comité Coordinador Conjunto del proyecto (SRE-JICA y autoridades salvadoreñas) y 17 son nacionales salvadoreños que han recibido adiestramiento en México, todo ello mediante las modalidades de asesorías, misiones y pasantías financiadas por Japón. Como parte de la formación ofrecida por los expertos mexicanos, se han capacitado a más de 400 especialistas salvadoreños.

Mediante el proyecto se ha dotado de la infraestructura y de los conocimientos para que a nivel regional se sitúe a El Salvador como centro de referencia en Centroamérica, por una parte, respecto al desarrollo de materiales sismorresistentes para viviendas destinadas a la población de escasos recursos, y por otra, que su impacto repercuta por medio del desarrollo de una estrategia de multiplicación educativa que permita la transferencia de tecnologías sismorresistentes a los países del istmo.

FUENTE: ROMERO, 2009: 15-17.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, México es un actor relevante, aunque no determinante, en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, si bien en los últimos años ha intentado aumentar su presencia e influencia en el mismo.

Ello contrasta con las capacidades técnicas y científicas que este país podría ofrecer a terceros Estados de similar nivel de desarrollo, así como respecto a sus fundamentos constitucionales, en los que, en principio, la CID guarda un destacado lugar, en el sentido de que más que una opción de perfil coyuntural o accesorio respecto a otras acciones de incidencia externa de determinado Gobierno, consiste en una obligación del más alto nivel jerárquico con carácter de política de Estado.

Pese a ello, la cooperación mexicana, en particular la de perfil técnico y científico gestionada y promovida a través de la DGCTC, si bien ha registrado un gradual avance en cuanto a sus actividades y gestión, no ha logrado conformar el acervo necesario en aras de establecer una política de Estado en el ámbito de la CID, responsabilidad que le correspondería, en todo caso, a la URECI y en especial a los responsables políticos de la propia SRE en este tema²⁸.

Aunque haya sido patente la ausencia de suficiente respaldo político a la CID mexicana, ésta ha incidido de manera directa en su CSS. Considerando el total de proyectos de cooperación informados por la DGCTC en 2008, la CSS ocupa un segundo nivel de prioridad (46.2 por ciento) respecto a la recepción de cooperación

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

(53,8 por ciento). Esta proporción es incongruente si se considera, por ejemplo, que México forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo que "incentiva" al Gobierno mexicano para que active los procedimientos al efecto de estar en capacidad de adherirse al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Esto demuestra que México ha desaprovechado la oportunidad, mediante el reforzamiento de su CSS, de insertarse de mejor manera en el sistema de CID, atendiendo con ello sus principios constitucionales en la materia y aprovechando esa cooperación entre países con semejantes niveles de desarrollo como un mecanismo proactivo a favor de su política exterior, honrando así las responsabilidades inherentes a su estatus internacional, en el marco de objetivos en materia de desarrollo regional y global.

En este sentido, es significativo que el actual Gobierno mexicano se encuentre reduciendo el número de proyectos de CSS, en particular con Centroamérica, bajo el argumento de que se priorice la calidad respecto a la cantidad, argumento sin sustento si se considera que las autoridades mexicanas no se han caracterizado por realizar ni difundir evaluaciones respecto a la eficacia y eficiencia de los proyectos realizados.

Lo anterior hace suponer que México, dadas sus directrices actuales de política exterior de no otorgarle la prioridad a su CSS que otrora le fue concedida, se encuentre en proceso de ceder espacios de presencia a través de su cooperación en zonas de interés geoestratégico a otros oferentes de cooperación horizontal como Brasil, Chile, Argentina, Venezuela y Cuba.

Posiblemente una estrategia para atender esta situación sea recurrir con mayor empeño a la cooperación triangular, cuya proporción en 2008 respecto al total de proyectos ejecutados fue del 2,2 por ciento, así como del 4,8 por ciento respecto a su oferta de CSS.

Ello a efecto de que, mediante el apoyo de terceros actores con mayores capacidades financieras (donantes tradicionales, que coinciden, salvo en el caso estadounidense, con los principales donantes de AOD a México), el país mantenga un estatus de presencia y competitividad en cuanto a la realización de cooperación en sus zonas tradicionales de interés. En caso de que eso sea así, lo consecuente

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

sería entonces que los responsables de las directrices de la cooperación mexicana concentrasen sus fuerzas en este particular ámbito de la cooperación para el desarrollo, lo cual podría contribuir a paliar el citado rezago que el país registra en los últimos años.

Si México desea ocupar un espacio de mayor relevancia y actitud proactiva en el marco de su política exterior, y en particular en las regiones donde sus lazos históricos se han decantado, América Latina y en particular Centroamérica y el Caribe, deberá poner en marcha acciones de política de Estado dedicadas a reforzar su CID y, en concreto, sus actividades enmarcadas en la CSS, así como hacer lo propio en cuanto a la colaboración triangular.

(El autor agradece a la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México el otorgamiento de parte de la información documental utilizada para la elaboración de este texto.)

NOTAS

1. Lo anterior, cabe acotar, no como un mero ejercicio de solidaridad internacional, sino como una reacción pragmática, del orden cooperativo, encaminada a buscar soluciones a las causas económicas sociales en que se fundamentaban los conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, cuyos efectos eran percibidos por las autoridades de México como atentados en contra de su seguridad nacional, por ejemplo, tras el hecho de que a inicios de los años ochenta se contabilizasen más de 200.000 refugiados guatemaltecos en el sudeste mexicano, sin olvidar el peligro latente de que los movimientos revolucionarios armados se propagasen a territorio mexicano, así como a una eventual intervención estadounidense directa en esta atribulada zona fronteriza con México.
2. Conocidos en el medio diplomático como "la segunda y tercera frontera de México", respectivamente, después de Estados Unidos.
3. Es menester precisar que la CID en ningún sentido está cien por cien "monopolizada", controlada o coordinada por la SRE y sus entidades políticas y operativas en la materia. Cada una de las secretarías (ministerios) del país, así como múltiples dependencias descentralizadas de la Administración Pública Federal, así como Gobiernos estatales y en ocasiones municipales, dado el perfil federal del Estado mexicano, ejecutan diversas actividades de CID (muchas de ellas de CSS), siendo que éstas no se encuentran reguladas o catalogadas en el denominado Sistema de Cooperación Internacional (SICOI), un incipiente mecanismo estadístico para contabilizar nominalmente la CID del país a cargo de la DGCTC.
4. Argumentos a favor de la existencia de una política mexicana de CID se encuentran en VV AA (1999) y Soria (2003).
5. A pregunta expresa por parte del autor de este texto realizada el 16 de septiembre de 2009 a Jorge G. Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores durante el

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

- periodo 2000-2003 y responsable de la desaparición del IMEXCI, respecto al porqué de esta estrategia, el ahora académico en la Universidad de Nueva York respondió que esto se hizo porque la nueva Subsecretaría de asuntos económicos sería "mucho más útil que una agencia o Instituto de cooperación internacional sin dinero", sin responder al cuestionamiento en cuanto a si este acto atentaba en contra del principio constitucional de impulso a la CID.
6. Por cierto, conformada en una proporción cada vez mayor por altos funcionarios provenientes de la Secretaría de Economía.
 7. Es decir, que supere su actual estado en términos de permanencia programática de sus acciones. Un elemento clave para incentivar la conformación de una política de Estado en la materia se encuentra en la iniciativa de Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo presentada en marzo de 2007, y que se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados.
 8. Entre los elementos necesarios para la conformación de una política pública en el ámbito de la CID se encuentran los siguientes: definición de objetivos nacionales, áreas y temas sectoriales prioritarios de acción; instauración de una entidad coordinadora general; estrategia de asignación y recursos dedicados a la CID y contabilización cuantitativa de la ayuda mexicana en términos económicos; evaluación de las acciones realizadas; rendición de cuentas de los resultados obtenidos, entre otros. Un estudio más extenso y preciso sobre estos y otros asuntos se encuentra en Prado (2009).
 9. Entre los diversos informes regionales (como el de la SEGIB) y los datos de varios países latinoamericanos (como México) persiste una importante divergencia conceptual y cuantitativa entre "acciones" de cooperación internacional y "proyectos". Mientras que la SEGIB documenta sus informes en buena medida considerando acciones, el Gobierno mexicano lo hace con base en la cuantificación de proyectos. Los datos aquí referidos, tomados de informes oficiales de la DGCTC, contabilizan la cooperación mexicana mediante el número de proyectos instrumentados, haciéndose algunas comparaciones respecto a las acciones registradas por la SEGIB en la penúltima sección de esta investigación.
 10. Nótese que, en el año anterior, la DGCTC reportó 548 proyectos, lo que significa una importante propensión a la reducción de proyectos de cooperación técnica y científica en este periodo del orden de 12,3 por ciento en tan solo un año.
 11. El Informe Bienal 2003-2004 de la DGCTC, señala que la cooperación técnica desde la visión mexicana consiste en aquella que "involucra el flujo de recursos, conocimientos, pericias, tecnologías y experiencias que permiten vincular las capacidades nacionales con las capacidades internacionales en los ámbitos más diversos; conjuga mecanismos de asociación para desarrollar y extender la frontera del conocimiento y propicia el desarrollo conjunto de productos tecnológicos" (DGCTC, 2005).
 12. Es importante precisar que la DGCTC, si bien es la principal entidad gubernamental de México para la realización de actividades de CSS, no es la única, ya que una amplia gama de dependencias oficiales ejecutan también acciones a este respecto. Por cuestiones prácticas no se analizan en este trabajo.
 13. En concreto, a través de la Dirección de Cooperación Bilateral con América Latina y el Caribe de la DGCTC.
 14. Tal situación concuerda con el postulado de María Clara Sanín Betancourt y Nils-Sjard Schulz, en el sentido de que, reproduciendo esquemas de cooperación Norte-Sur, los intereses e incentivos por parte de los países que ofertan a terceros acciones de CSS, como estrategias basadas en su política exterior, más que o además de contar con un perfil altruista, suelen ser también mecanismos mediante los cuales se pretenden promover intereses políticos o económicos por parte del oferente (Sanín y Schulz, 2009: 3).

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

15. Este fenómeno de reducción de la CID hacia Centroamérica por parte de México corresponde con la tendencia mundial propiciada en buena medida tras la finalización de las hostilidades correspondientes a la guerra civil que se vivió en varios países de la zona, característica de los años ochenta e inicios de los noventa, lo que puede evidenciar que el impulso de la cooperación mexicana a su colaboración con dicha región, de 1991 a 1995, se sustentó en buena medida con base en intereses de seguridad, dado que al llegar la paz en la región, su colaboración hacia estos países se ha reducido de forma considerable.
16. Para un análisis más detallado sobre el PPP, véase Cairo (2007).
17. El PPP, en el cual participaron los países Centroamericanos y Colombia (adherido en 2006) fue compuesto por "seis iniciativas mesoamericanas" a saber: Desarrollo Sustentable, Desarrollo Humano, Prevención y Mitigación de Desastres Naturales, Promoción de Turismo, Facilitación de Intercambio Comercial e Integración Vial.
18. Como es sabido, un proyecto es una actividad concreta de CID, mientras que un programa —como el que aquí nos ocupa— se conforma por un conjunto de proyectos interrelacionados entre sí en determinada(s) temática(s). De ahí que se considere que el nombre correcto de este ejercicio de CSS debería ser Programa Mesoamericano y no Proyecto Mesoamericano.
19. Energía, Telecomunicaciones, Transporte, Competitividad, Facilitación Comercial, Desarrollo Sustentable, Salud, Desastres Naturales, Vivienda y otros.
20. Asimismo, es destacable que la gestión y operación del PPP y del Proyecto Mesoamericano no se realiza en el seno de la DGCTC (como supuesto punto focal de la CID), sino en una Dirección General *ad hoc* adscrita a la Subsecretaría para América Latina y el Caribe. En este sentido, y quizás por esta misma razón, salta a la vista que los dos últimos Informes de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (2005 y 2006), elaborados por la DGCTC, no hacen en su contenido alusión alguna respecto al PPP, lo que denota, una vez más, la ausencia de una política de Estado coordinada y uniforme en el ámbito de la CID de México, ni siquiera en su área geográfica de mayor interés y dinamismo.
21. Es preferible utilizar el concepto de cooperación triangular respecto al trilateral, ya que, el primero se refiere a la tipología de actores y no a su número. Por ejemplo, en un reciente documento de la OCDE sobre este tema, si bien se acepta que puede existir cooperación triangular entre países en desarrollo, la práctica más recurrente y analizada por este organismo es la que se realiza entre un miembro del CAD, un país "pivote" —es decir, y según terminología del PNUD, un Estado receptor de AOD, pero que dadas sus capacidades nacionales le permite ofrecer colaboración a terceros países de menor desarrollo (PNUD: 2007)—, y un país beneficiario (Yamashiro, 2009: 3 y 6).
22. De ahí el comentario que al respecto hace el actual titular de la DGCTC, al señalar que "la cooperación triangular a menudo proviene de una exitosa cooperación tradicional Norte-Sur. Programas que han sido exitosos en un país del Sur pueden ser replicados en otros" (DGCTC, marzo, 2009: 3).
23. Cabe destacar que tras hacer las consultas correspondientes con los diversos funcionarios y documentos oficiales de la DGCTC relacionados con el tema, se encontraron divergencias entre el número de proyectos totales, de CSS y trilaterales realizados en el 2008. Por ejemplo, si bien en el Informe de la DGCTC correspondiente al 2008 señala que en ese año se ejecutaron 481 proyectos (DGCTC: 2008), en el marco del Foro de Diálogo de Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo organizado por la OCDE en Ciudad de México en septiembre de 2009, el Gobierno mexicano reportó 412 proyectos en dicho año (Romero 2009c: 3). Por su parte, en el Informe de la Cooperación Sur-Sur

LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE MÉXICO

en Iberoamérica 2009, elaborado por la SEGIB, México reportó 237 acciones de Cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2009: 32), de las cuales, según ese organismo, el 76,6 por ciento corresponden a proyectos (SEGIB, 2009: 38), lo cual equivaldría, tomando como referencia estos datos, a 182 proyectos mexicanos de cooperación Sur-Sur, los mismos que contrastan con el Informe de la DGCTC del 2008 que contabiliza 226 proyectos (véase la tabla 1). Ante esta divergencia de cifras oficiales e internacionales y el análisis de informes oficiales, así como la realización de entrevistas con los funcionarios de la DGCTC directamente relacionados con la gestión de proyectos, arrojan que al parecer fueron instrumentados 11 *proyectos* de cooperación triangular en el transcurso de 2008, mientras que en el citado Informe de la SEGIB, las *acciones* en este rubro fueron 18 (SEGIB, 2009: 84).

24. Lo que representa el 2,26 por ciento del total de proyectos gestionados por la DGRI (incluyendo recepción), en sus diversas vertientes, y 4,87 por ciento respecto a su oferta de CSS.
25. Como muestra representativa de ello véase el cuadro sobre las buenas prácticas de cooperación triangular mexicana.
26. Por ejemplo, es de destacar que solamente con Japón, de 1997 a 2006, México ha ejecutado mediante cooperación triangular más de 73 proyectos (Meléndrez, 2008: 129).
27. Según el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los principales donantes de AOD a México son, en orden decreciente respecto a la cuantía otorgada, Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania y España.
28. Esto es más evidente si se considera que la propia DGCTC, a pregunta expresa del autor al responsable de la difusión y evaluación de la CID mexicana, ha aceptado que se carece de una postura específica —es decir, un señalamiento que vaya más allá del tradicional “apoyo y respaldo”— respecto a los principales compromisos en materia de fomento y calidad de la CID, entre los que destaca la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (realizada en Monterrey, México, en 2002), así como en cuanto a la Agenda de Roma, París y Accra. Aunado a lo anterior, es de destacar que hoy en día la información estadística sobre el número de proyectos de cooperación instrumentados mediante distintas vertientes por la DGCTC continúa siendo confusa e incoherente respecto a fuentes provenientes de las distintas Direcciones y Subdirecciones de la DGCTC, fenómeno que se repite, y se profundiza, en cuanto a la falta de evaluación mediante parámetros adecuados de los proyectos instrumentados.

BIBLIOGRAFÍA

- CAIRO, C., H. *et. al.*, (coords.) (2007): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla- Panamá*, IUDC- Los Libros de la Catarata, Madrid.
- COMISIÓN MEXICANA PARA LA COOPERACIÓN CON CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE-SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2008): *La Cooperación Mexicana con Centroamérica y el Caribe 2006*, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe-SRE, México.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA (DGCTC) (2005): *DGCTC. Cooperación Técnica y Científica de México*, Informe Bial 2003-2004, SRE-PNUD, México.

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

- (2006): *Informe Anual de la Cooperación Técnica y Científica de México 2005*, SRE, México.
- (2008): "Informe Estadístico de la Cooperación Técnica y Científica de México. Enero-Diciembre 2008", DGCTC, México.
- (marzo, 2009): documento "Presentación de la DGCTC. Simposio Internacional Cooperación Triangular-Nuevos Caminos para el Desarrollo", Brasilia.
- MELÉNDREZ, R. (2008): *El fortalecimiento de la cooperación técnica internacional de México hacia Centroamérica: la participación de Japón mediante un esquema triangular*, FCPyS-UNAM, México.
- PÉREZ BRAVO, A. y SIERRA, I. (1998): *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, Editorial Porrúa-PNUD, SRE, México.
- PLAN PUEBLA PANAMÁ: "Portal Oficial Internacional", San Salvador, http://www.proyectomesoamerica.org/index_old.htm
- PRADO, J. P. (2009): "Hacia una política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo: una propuesta para el periodo 2006-2012", en USCANGA, C. (coord.): *Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión*, UNAM-Plaza y Valdez, México.
- PROYECTO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO MESOAMERICA. Portal Oficial: <http://www.proyectomesoamerica.org/>
- ROMERO, M. (2009): documento: "La cooperación internacional para el desarrollo: retos y oportunidades para México", XX Reunión de Embajadores y Cónsules de México, SRE-DGCTC, México.
- (2009b): documento: "Dirección General de Cooperación Técnica y Científica", SRE-DGCTC, México.
- (2009c): presentación: "Experiencia de México en materia de cooperación con Haití", Foro de Diálogo de Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo, OCDE, Ciudad de México.
- SANÍN, M.C. y SCHULZ, N. (2009): "La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe", FRIDE, Madrid.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE) (2001): "Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla", San Salvador.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2008): *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid.
- (2009), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, SEGIB, Madrid.
- SEPÚLVEDA, A. B. (2005): "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política exterior de Estado", en RABASA, E., *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- SORIA, E. (2003): *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, UNAM-FCPyS, México.
- SRE-PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1988): *Objetivos, prioridades y estrategias de la cooperación técnica internacional de México*, SRE-PNUD, México.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2001): *Four approaches to triangular South-South Co-operation Supported by Japan*, Nueva York.
- (2007): "Pivotal Countries. An Issue Paper", Special Unit for South South Cooperation, en http://tedc.undp.org/knowledge_base/pivotalIssue.html
- VELÁZQUEZ, R. (2007): *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, UMAR-Plaza y Valdez, México.
- VV AA (1999): *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, Ed. Porrúa-PNUD-SRE-IMEXCI, México.
- YAMASHIRO, F. (2009): "Triangular Co-operation and Aid Effectiveness", OECD Document (borrador, 24 de septiembre de 2009), en <http://www.oecd.org/dataoecd/63/37/43704891.pdf>

CAPÍTULO 6
**EXPERIENCIAS VENEZOLANAS
EN COOPERACIÓN SUR-SUR**

TAHINA OJEDA MEDINA

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del entramado de las relaciones Sur-Sur, Venezuela ha sido históricamente un actor activo en cuanto a temas de cooperación. Dada su condición de país petrolero y su posición en la geopolítica latinoamericana, ha destinado esfuerzos y recursos para ayudar a sus vecinos en diversas áreas a lo largo de su historia democrática. Sus concepciones políticas, enfoques, estrategias y modalidades de acción han cambiado conforme al paso de los años, con arreglo a la estructura y funcionamiento del sistema político interno, la ideología de sus gobernantes y la búsqueda del logro de sus objetivos de política nacional. Todo ello ha condicionado, en buena medida, la formulación y la implementación de la política exterior, bajo la cual la cooperación internacional pasaría a ser un mero instrumento, en la medida en que los intereses políticos y económicos así lo permitiesen.

Como es posible observar a lo largo de este libro, al igual que muchos otros países de renta media (PRM) en América Latina, Venezuela posee el doble carácter de receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de oferente de cooperación internacional para el desarrollo, siendo esta segunda dimensión ejecutada mediante mecanismos de cooperación Sur-Sur (CSS) en su modalidad bilateral, multilateral y triangular.

TAHINA OJEDA MEDINA

En este orden de ideas, dedicaremos las siguientes páginas al estudio de la política venezolana de CSS, fundamentalmente la dirigida hacia las zonas geográficas de América Latina y el Caribe. Realizaremos una breve revisión de la evolución histórica en el marco de su política exterior, para finalmente centrarnos en la política impulsada en la última década, donde analizaremos los aspectos ideológicos, geopolíticos, geoestratégicos, económicos y políticos, con el objetivo de efectuar una evaluación crítica de la cooperación que ofrece el país, así como los aportes y visiones que posee Venezuela sobre su cooperación en las relaciones Sur-Sur.

2. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA CSS VENEZOLANA

Dentro de la política exterior venezolana la cooperación internacional ha estado presente como un instrumento de la acción exterior del país, aunque ha presentado altibajos en su nivel de importancia. Se registran también variaciones en cuanto a los sectores y áreas de abordaje. La existencia de debilidades en la dirección política, por la presencia de vacíos en la determinación de objetivos a largo plazo, ha traído como consecuencia poca continuidad entre un Gobierno y otro, salvo en los temas de integración regional, aunque éstos han sido abordados más como una cooperación comercial propiamente dicha que como CSS.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR VENEZOLANA (1959-2009)

GOBIERNO	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Rómulo Betancourt (1958-1964)	Defensa y promoción de la democracia.	Repudio a los Gobiernos que no hayan nacido del voto libre. Acrecentamiento de las relaciones bilaterales y multilaterales con los países en vías de desarrollo. Fortalecimiento de la democracia participativa en América Latina. Afirmación del principio de autodeterminación de los pueblos y franco repudio a toda forma de colonialismo.

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR VENEZOLANA
(1959-2009) (CONT.)

GOBIERNO	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Raúl Leoni (1964-1969)	Defensa de la democracia y cooperación económica internacional.	Mantenimiento de los principios de autodeterminación, no intervención, soberanía y defensa del régimen democrático. Cooperación económica especialmente con los países del continente americano.
Rafael Caldera (1969-1974)	Pluralismo ideológico y justicia social internacional.	Defensa de los intereses nacionales. Reanudación de las relaciones diplomáticas con los países con los que por razones ideológicas se encuentren suspendidas. Aprovechamiento de las oportunidades que deriven en ventajas para la nación venezolana.
Carlos Andrés Pérez (1974-1979)	Protagonismo de Venezuela en la política internacional, pluralismo en las relaciones internacionales y autonomismo frente a Estados Unidos.	Búsqueda de un nuevo orden económico internacional. Entendimiento con el Tercer Mundo. Reafirmación de la lucha por la integración latinoamericana. Apoyo al anticolonialismo. Inquebrantable unidad entre la OPEP y los países del Tercer Mundo.
Luis Herrera Campins (1979-1984)	Diplomacia de proyección ideológica.	La unidad y la solidaridad latinoamericana. Afirmación de la tesis de que los problemas latinoamericanos deben ser resueltos por los latinoamericanos sin injerencia de otros países. La búsqueda de un nuevo orden internacional. Rechazo a toda forma de hegemonismo.
Jaime Lusinchi (1984-1989)	Política exterior realista y moderada.	Solidaridad efectiva y concertación con América Latina. Impulso de la cooperación e integración latinoamericana. Refinanciamiento de la deuda externa. Recuperación de los precios del petróleo.
Carlos Andrés Pérez y Ramón J. Velásquez (1989-1994)	Nuevo protagonismo y revitalización de la defensa y promoción de la democracia.	Nuevo enfoque de la integración regional. Fortalecer las instituciones de cooperación subregional. Reactivar la cooperación Sur-Sur. Reforzamiento de la solidaridad y la democratización internacional.
Rafael Caldera (1994-1999)	Lucha contra la corrupción.	Conformación de un orden mundial más justo. Lucha contra la corrupción hemisférica para hacer frente a la crisis.

TAHINA OJEDA MEDINA

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR VENEZOLANA
(1959-2009) (CONT.)

GOBIERNO	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Hugo Chávez Frías (1999-Actualidad)	Conseguir el equilibrio internacional.	Impulsar la multipolaridad de la sociedad internacional. Promover la integración latinoamericana y caribeña. Consolidar y diversificar las relaciones internacionales. Fortalecer la cooperación Sur-Sur. Fortalecer el posicionamiento de Venezuela en la Economía internacional. Promover un nuevo régimen de seguridad integral hemisférico.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CARDOZO, E. (1992); ROMERO, M. (2002); TORO HARDY, A. (1986), Y PDES (2001-2007).

En materia de cooperación hasta el año 2000, ésta giró en torno a la asistencia técnica en áreas y sectores muy puntuales: cooperación económica, ayuda humanitaria frente a emergencias y cooperación transfronteriza.

La política exterior venezolana ha correspondido, en gran medida, a los cambios nacionales e internacionales producidos en cada uno de los distintos periodos de gobierno. Dicha política, y por consiguiente la CSS, ha manejado varias constantes a pesar de los cambios entre un Gobierno y otro.

En primer lugar, tradicionalmente ha estado enfocada en América Latina, dando prioridad a las subregiones de Centroamérica y el Caribe. Esta orientación geopolítica aún se mantiene en la actualidad, reforzada por mandato constitucional, aunque desde 2005 se amplía la cooperación hacia el continente africano por medio de la intensificación de redes políticas (estatales y de movimientos sociales) y de programas de cooperación en múltiples sectores, coordinados fundamentalmente desde la Cancillería venezolana.

En segundo lugar, destaca la utilización de su principal recurso, el petróleo, como un instrumento para alcanzar sus propósitos en el ámbito internacional. El mismo le otorga al país una posición fuerte en las relaciones interamericanas, y se emplea como una herramienta para la negociación en la arena internacional. Esta característica se mantiene en la actualidad, pero acentuando el rol del petróleo como

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

un elemento dinamizador de las relaciones internacionales de Venezuela, como un factor clave para la CSS en materia de integración energética y como la principal fuente de financiación de la cooperación que ofrece el país.

Por último, pero no por ello menos importante, Venezuela ha puesto el énfasis en mostrar al mundo su identidad e intereses como país. De acuerdo a los fenómenos y a las coyunturas políticas que vive en el ámbito nacional, el país se va identificando con diversos caracteres que marcan los principios fundamentales de su acción exterior.

Podemos ilustrarlo mejor con algunos ejemplos:

- Depuesta la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958, entre los años 1959 y 1969 el país estaba concentrado en la instauración y consolidación de la democracia. En consecuencia, se denominaba a sí mismo como un país *democrático*, y la política exterior estaba orientada a la consagración de la democracia como principal régimen político de las naciones; bajo este principio, se hizo uso de la llamada "Doctrina Betancourt", por medio de la cual se repudiaba a los Gobiernos que no hubieran nacido de prácticas democráticas.
- En la década de 1970 el país gozaba de prosperidad económica, y quiso fortalecer, agrandar y diversificar su presencia en los mercados internacionales, definiéndose como un país *con un frente caribeño, andino y amazónico*, para de esta manera mostrar las ventajas de su posición geográfica y ampliar sus posibilidades de integración y cooperación económica con las subregiones más cercanas.
- Durante los años ochenta Venezuela atravesaba una fuerte crisis económica, por lo cual pretendía reforzar su identidad como país *tercermundista, en desarrollo y deudor*, para de esta forma participar en los foros políticos del Sur y en las negociaciones que permitieran a dichos Estados mejorar su situación económica, liderando en muchos casos organizaciones como el Grupo de los 77 (G-77).
- Recientemente, con el proceso de cambio político e institucional que vive el país con el Gobierno de Hugo Chávez, hay

TAHINA OJEDA MEDINA

un interés gubernamental por mostrar la independencia de Venezuela ante las potencias extranjeras, rescatar el ideario de Simón Bolívar sobre la integración latinoamericana y fortalecer las capacidades del Sur como un gran bloque. Por lo tanto, se identifica al país como *suramericano*, *revolucionario* y *bolivariano*, y con ello, se moldea la estructura de política exterior que lleva a cabo y sus programas de CSS.

Estos caracteres de identidad nacional (país *democrático*, *andino*, *tercermundista*, *revolucionario*, etc.) reconocidos por los diversos Gobiernos y en las etapas por las que ha transitado el sistema político venezolano, nos ayudan a comprender, en cierta medida, lo siguiente: a) la política exterior es un reflejo de la política interna; b) la proyección que se quiere dar al país en cada periodo de gobierno; c) la imagen que se quiere dar del país en el mundo; d) el perfil de sus aliados políticos y socios económicos; e) los objetivos que se persiguen con la política exterior; y f) la orientación de sus acciones, entre otros elementos.

Desde mediados de la década de 1970 Venezuela va moldeando sus líneas estratégicas y principios en cuanto a la CSS, participando en las reuniones y actividades vinculadas al tema. Forma parte de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) desde su creación en 1964, y del G-77 desde 1965, con el objetivo de impulsar la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) y fortalecer las relaciones con los países del entonces llamado Tercer Mundo, así como para impulsar la fuerza en las negociaciones internacionales y la búsqueda de un nuevo orden económico mundial (Romero, 2002); de la misma manera participa en 1975 en la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con sede en Caracas, con el objetivo de servir como punto focal de las actividades regionales de cooperación técnica entre países en desarrollo.

Posteriormente, formó parte de los países que discutieron las bases y fundamentos del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) suscrito en 1978 y fue anfitrión de la Conferencia de Alto Nivel sobre CEPD en 1981 —cuyas premisas fueron establecidas en el interior del Movimiento de los Países no Alineados—, de la cual derivó el

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

Plan de Acción de Caracas para la CEPD. Este plan no sólo destacó una serie de actividades concretas e interrelacionadas en sectores fundamentales de la CEPD, sino que también previó mecanismos para la ejecución y seguimiento de esas actividades, vinculadas con las actividades del G-77 (Bracho, 1985).

Con la ejecución de los primeros años del Plan de Acción de Caracas quedó claro que era necesario que el G-77 manejara sus propios recursos financieros para apoyar sus medidas de cooperación (Prasel, 1996), así que Venezuela, que ya había logrado durante la presidencia de este organismo en 1980 la creación de un fondo para la promoción de proyectos de CEPD, trabajó enérgicamente para que se destinaran los recursos restantes de la liquidación del Fondo Fiduciario de la Operación de Emergencia de Naciones Unidas a un Fondo Financiero para la Cooperación Económica y Técnica entre Países en Desarrollo en 1983. Posteriormente, en 1986, se le dio el nombre de Fondo Fiduciario Pérez Guerrero¹, destinado a financiar estudios de preinversión o prefactibilidad, ejecutados por organizaciones profesionales de consultoría de países en desarrollo, miembros del Grupo de los 77 y para facilitar la puesta en marcha de proyectos en el marco del Plan de Acción de Caracas sobre CEPD (Prasel, 1996).

Ya para finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, la CSS estaba ganando mayor aceptación en América Latina. En Venezuela, bajo el Gobierno de Carlos Andrés Pérez, se invocaba el nombre de Simón Bolívar y la lucha por la unidad latinoamericana, otorgándole a la CSS un papel protagónico en ese proceso. Él mismo llegó a decir: "Venezuela tiene una gran ventaja en su posición geográfica estratégica en el norte de Sudamérica, cerca de Centroamérica, así como de los países andinos y del Caribe. Nuestro país también cuenta con recursos naturales enormes. Todo esto contribuye a nuestro sentido de obligación de promover la cooperación en la región"².

En esta dirección, Venezuela ha participado en casi todas las reuniones de Directores de Cooperación Técnica Internacional de América Latina y el Caribe en el marco del SELA y en encuentros regionales e internacionales tanto en América Latina como en África y Asia, manteniéndose atenta a las corrientes que podrían guiar el rumbo de la CSS, pero encaminando sus acciones según sus propios

TAHINA OJEDA MEDINA

lineamientos políticos y con el estilo marcado por cada uno de sus gobernantes.

3. PRINCIPIOS Y FILOSOFÍA DE LA CSS VENEZOLANA

En el siguiente apartado nos centraremos en la CSS que, en la última década, ejecuta el país bajo el Gobierno del presidente Hugo Chávez Frías. Así pues, siguiendo la línea de pensamiento que señalábamos páginas atrás, la cooperación venezolana se enmarca en el contexto de un Gobierno autodenominado *revolucionario y bolivariano*, identificación que finalmente influirá en la definición de las bases y de los principios que guiarán toda la cooperación del país.

Los principios difundidos por la cooperación venezolana son:

- El fortalecimiento de la soberanía nacional.
- La complementariedad de las economías.
- La promoción de un mundo multipolar.
- La promoción de la integración latinoamericana y caribeña.
- La solidaridad.

Es así como, sobre la base de la necesidad de la integración latinoamericana, la lucha antiimperialista y la búsqueda del desarrollo, el Gobierno venezolano, tomando como referencia, una vez más, el ideario del libertador Simón Bolívar, ha impulsado una serie de políticas dirigidas a conseguir el apoyo y reunir los esfuerzos de diversos Gobiernos, movimientos sociales, medios de comunicación y sociedad civil en general, para la conformación de un bloque que haga frente a los retos y a los aspectos negativos de la globalización, la conformación de un mundo multipolar, el impulso de nuevos procesos de regionalización y el trabajo por la construcción de un Sur mucho más fuerte e independiente.

Por otra parte, la convicción de que es necesario revertir los saldos negativos de las políticas neoliberales en beneficio del desarrollo de los pueblos, formar ciudadanos más conscientes y participativos y la idea de un "megaestado", como el planteado por Bolívar en el siglo XIX, bajo la premisa de "inventamos o erramos", explica el

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

hecho de que desde Venezuela, en el umbral del siglo XXI, se proponga la creación de una arquitectura institucional novedosa o “revolucionaria” —como la ha denominado el propio Chávez— que facilite la unión de las Naciones (Toro, 2009). Para la consecución de dichos objetivos, se plantea la utilización del petróleo como un eje integrador de los países del Sur, tal y como se observa en el siguiente extracto: “Estamos inventando fórmulas para cooperar con todos los pueblos con que podamos hacerlo en materia energética, dado nuestro potencial. Venezuela tiene grandes recursos, lo sabemos, pero no podemos ser egoístas ni pretender explotar a los pueblos más pobres, sobre todo a través del petróleo, como cualquier transnacional petrolera. Ahí tenemos que demostrar nuestro carácter revolucionario y contamos para ello con el apoyo de todo nuestro pueblo”³.

Arraigadas en las raíces de la filosofía bolivariana nacen las acciones de CSS que el país lleva a cabo en la última década. Ésa es la razón que explica, en base a sus principios, la cooperación venezolana dirigida a los países del Sur y a los aliados políticos en el resto del planeta, así como la inversión de tiempo, recursos y esfuerzos para consolidar alianzas políticas, mecanismos de integración energéticos, económicos, políticos y sociales que faciliten la realización de este ideal.

Dicho todo lo anterior, las relaciones de Venezuela con los países de América Latina se han orientado, en buena parte, a la conformación de un eje antiimperialista y antinorteamericano, que fortalezca la soberanía e independencia política de la región, y por ende, de los países en desarrollo, retomando la idea del G-77 de mejorar el posicionamiento de los no alineados y pobres del Sur en la arena internacional. Se quiere también aumentar el peso de la voz del Sur en los foros de decisión mundial y la democratización de los grandes organismos internacionales para que verdaderamente den respuestas a las necesidades de los pueblos. Simultáneamente, en la búsqueda de una independencia económica, se consolida la idea de que es fundamental el control de los recursos naturales que puedan estar en manos de compañías transnacionales, en el entendido de que éstas son riquezas que deben manejar los Estados para el beneficio del pueblo y en favor de su desarrollo.

Es una política muy controvertida dentro y fuera de las fronteras venezolanas. Para algunos no es una política de Estado. Únicamente se

TAHINA OJEDA MEDINA

orienta a la difusión de la ideología bolivariana, a la expansión de una hegemonía venezolana en América Latina y a convertir a su dirigente en un líder latinoamericano, impulsor de la integración al mejor estilo de Simón Bolívar. Para otros, es por primera vez una política soberana e independiente de Estado, centrada en la idea de potenciar un mundo multipolar, conseguir fortalecer la voz y la presencia de los países del Sur en el escenario internacional, el respeto a la soberanía nacional, el logro de la independencia política y económica, satisfacer las necesidades más básicas de los pueblos excluidos por las formas de gobierno liberales y capitalistas, superar la pobreza y conseguir un desarrollo endógeno con experiencias trasladables mediante la CSS.

4. EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL

La CSS venezolana se lleva a cabo de una manera desconcentrada pero no descentralizada. Tal afirmación se sustenta en el hecho de que la política de cooperación se maneja desde el Gobierno central, más concretamente, desde el Poder Ejecutivo Nacional, quien planifica y ejecuta a través de los diversos entes y organismos que lo componen (ministerios, institutos autónomos y empresas públicas), sin dejar prácticamente ningún campo de acción a los Gobiernos locales (estados subnacionales y municipios). La razón de esta situación es producto de que el país, a pesar de ser constitucionalmente un Estado federal, es altamente centralizado, en lo administrativo y en lo político.

En teoría, el funcionamiento del poder ejecutivo en relación a la CSS debería ser el siguiente: el Ministerio del Poder Popular (MPP) para la Planificación y el Desarrollo (MPD) y el MPP para las Relaciones Exteriores (MRE) encabezarían la planificación y orientación de la política en materia de cooperación; el primero formularía los objetivos de la nación y propondría la política de cooperación y el segundo organizaría y elaboraría los planes requeridos para la consecución de los objetivos planteados por el MPD. A continuación, cada ministerio, guiado por los marcos del MPD y el MRE, establecería sus acciones de forma individual y con apego a las competencias asignadas por ley.

En la práctica, desde la Presidencia de la República se definen las líneas generales, los destinatarios de las acciones de cooperación

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

y las posibles áreas de trabajo, con la participación del Gabinete Ministerial. Dependiendo de la magnitud de la cooperación que se pretende llevar a cabo, se designa a alguno de los ministros como responsable de la coordinación y el seguimiento de la ejecución de los programas o acciones.

Posteriormente, en función de las directrices de cooperación definidas, en ocasiones, cada equipo ministerial planifica, organiza y, de ser aprobados por la Presidencia, ejecuta los programas de cooperación. Otras veces, los programas y acciones concretas ya vienen definidos por aquella, generalmente por compromisos asumidos por el presidente en reuniones de alto nivel internacional, bilaterales y/o multilaterales. Esta dinámica es diferente cuando nos referimos a la cooperación con el continente africano, en donde el MRE, a través del Viceministerio para África, cumple un papel fundamental en la planificación, coordinación y ejecución de la CSS, ya que guía todo su accionamiento con las directrices de la Agenda África presentada en 2007.

Es común observar el solapamiento de funciones y de proyectos similares en manos de instituciones diferentes, como consecuencia de la falta de comunicación y de coordinación entre los entes ejecutores. Asimismo, se observa una saturación de ciertos equipos ministeriales a causa de la designación de sus ministros como responsables de la coordinación y el seguimiento de la ejecución de los programas o acciones de cooperación, sin importar el área de competencia de la institución. Son los equipos quienes cargan con las labores propias de la institución y las adicionales que les son designadas por la Presidencia, duplicando muchas veces esfuerzos y recursos económicos.

5. UNA COOPERACIÓN MULTISECTORIAL

Venezuela "es hoy uno de los principales oferentes regionales de CSS y también uno de los que ofrece una cooperación mas diversificada en términos sectoriales" (SEGIB, 2008: 78); en este sentido, estudiaremos la multisectorialidad característica de la cooperación venezolana, sobre todo en los últimos ocho años, en el siguiente

TAHINA OJEDA MEDINA

orden: a) cooperación energética, b) cooperación en proyectos sociales y c) cooperación financiera.

5.1. COOPERACIÓN ENERGÉTICA

“América Latina es quizás la región que más activamente ha promovido soluciones regionales al problema energético” (UNCTAD, 2007: 171). Venezuela como potencia petrolera y gasífera no se ha quedado fuera de esta esfera, desarrollando grandes proyectos destinados a la integración energética de los países de América Latina y creando una amplia red de relaciones comerciales con prácticamente todo el mundo, en especial con los países del Sur. Es en este área donde se concentra la mayor parte de la CSS que ejecuta el país.

La cooperación energética que ofrece el país encuentra su base jurídica fundamental en el *Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas* (ACEC) suscrito el 19 de septiembre de 2000. Tiene su antecedente en el Acuerdo de San José de 1980, en el cual México y Venezuela se comprometen a suministrar cada uno 160.000 barriles diarios de petróleo a diez países de Centroamérica y del Caribe (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Belice, Haití y Jamaica) bajo facilidades crediticias que permitieran impulsar un intercambio comercial entre los firmantes. El ACEC funciona en paralelo al Acuerdo de San José, ya que fue diseñado para complementarlo, ampliando la cobertura por parte de Venezuela a más países que necesiten financiación de su factura petrolera.

El ACEC establece en su artículo cuarto que Venezuela, de acuerdo con la cuota de suministro establecido en dicho instrumento jurídico, otorgará esquemas de financiación bajo las siguientes condiciones: plazo de hasta 15 años para amortización del capital, con un periodo de gracia de pago de capital hasta un año y una tasa de interés anual del 2 por ciento. El monto de los recursos financiados aplicables se determinará según la escala establecida, tal y como mostramos en el siguiente cuadro.

Por otra parte, Venezuela plantea varias iniciativas sustentadas en los principios de solidaridad y complementariedad, con el triple objetivo de contribuir a la integración energética, diversificar los mercados internacionales para el petróleo venezolano y

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

mantener su liderazgo petrolero y gasífero, dentro y fuera de la región. En función de ello, y tomando como marco de referencia la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), configura una ambiciosa propuesta denominada Petroamérica, que aglutina a Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, como estrategias adecuadas a los diferentes requerimientos regionales de energía. Hasta ahora Petrocaribe es la iniciativa que se ha tornado más visible y operativa.

CUADRO 2

ESCALA DE FINANCIAMIENTO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN ENERGÉTICA DE CARACAS

PRECIO PROMEDIO DE VENTA ANUAL (FOB-VZLA.) POR BARRIL EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES	FACTOR DE DETERMINACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS (% DE AJUSTE)
>15	5
>20	10
>22	15
>24	20
>30	25

FUENTE: ACUERDO ENERGÉTICO DE CARACAS, 2000.

Petrocaribe nace a la luz del Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe (ACEP) el 29 de junio de 2005, con el objetivo fundamental de contribuir a la seguridad energética, al desarrollo socioeconómico y a la integración de los países del Caribe. Este acuerdo de cooperación conforma un esquema distinto a los que tradicionalmente manejaba el país, en términos de relaciones comerciales, con sus vecinos del Caribe; con la creación de esta organización pretende estrechar sus vínculos políticos y comerciales con el Caribe, propiciando, como bien señala el ACEP, la articulación de las políticas de energía⁴.

Como parte de la cooperación que se maneja en el marco de Petrocaribe, Venezuela ofrece la posibilidad de extender facilidades a los países de menor desarrollo relativo de forma bilateral, adicionalmente a los beneficios establecidos en el Acuerdo de San José y en el ACEC, extendiendo el plazo de pago a 25 años con un

TAHINA OJEDA MEDINA

periodo de gracia que puede oscilar entre uno y dos años, con una financiación a corto plazo de 90 días y reduciendo la tasa de interés al 1 por ciento. Además de las facilidades de pago de la factura petrolera, aporta 50 millones de dólares para la creación del Fondo Alba-Caribe destinado a la financiación de proyectos sociales en los 18 países signatarios del ACEP.

Las otras dos iniciativas, Petroandina y Petrosur, penden de un delicado hilo político. En el caso de la primera, la retirada de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, las actuales posturas ideológicamente opuestas de los Gobiernos de Bolivia y Ecuador frente a Colombia y Perú, las recientes tensiones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, unido a los constantes desencuentros de Venezuela con Colombia y Perú, son algunos de los factores que ponen en peligro la idea de construir la alianza energética andina que se pretendía en 2005. Frente a este panorama, el Gobierno venezolano intenta concretar el proyecto de forma bilateral a través de la creación de empresas mixtas. En el caso de Petrosur, Venezuela pretende dar vida a un "polo de fuerzas de Suramérica", como lo denominó el mismo Hugo Chávez, por medio de la consolidación de una alianza entre los países del MERCOSUR para reducir los costos de procesamiento, distribución y acceso a la energía. Esto será posible en la medida en que Brasil y Venezuela logren superar sus diferencias en la concepción y en la dirección de los procesos que llevan a cabo de manera conjunta y eviten el unilateralismo, para así trabajar a favor de una verdadera integración energética con el potencial y el indudable liderazgo que ambos tienen en América Latina.

El Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela, suscrito el 30 de octubre de 2000 en Caracas, es otro de los instrumentos de cooperación que en materia energética impulsa el país; aunque sólo cubre la cooperación entre estos dos países, es uno de los acuerdos más importantes dado el nivel de intercambio, el amplio abanico de sectores que aborda y los beneficios que los Gobiernos de ambos países han declarado obtener del mismo.

Según el artículo tercero del convenio, Venezuela se compromete a proveer a Cuba bienes y servicios, que comprenden asistencia y asesoría técnica proveniente de entes públicos y privados, así como el suministro de crudo y derivados de petróleo, hasta por un

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

total de 53.000 barriles diarios; a cambio, Cuba presta servicios y suministra tecnologías y productos que estén a su alcance para apoyar el programa de desarrollo económico y social de Venezuela, en las áreas de educación, deportes, servicios para la salud, agricultura y algunos otros recogidos en el Anexo I del Convenio.

Adicionalmente, según queda recogido en la Disposición Especial del artículo cuarto, Cuba ofrece a Venezuela la asistencia de médicos, especialistas y técnicos de la salud para prestar servicios en lugares donde no se disponga de ese personal, así como entrenamiento al personal venezolano que las autoridades soliciten. Para ejecutar dicha disposición, el Gobierno cubano garantiza el salario de los médicos, especialistas y técnicos de la salud, mientras que el venezolano sufraga los gastos de manutención y traslado de los mismos.

Las condiciones de financiación están sustentadas en el ACEC, aplicándose la escala que detallamos en el cuadro número dos para determinar el monto de los recursos financiados en ambos acuerdos, por lo que se le aplican las mismas normas que a los demás países del Caribe firmantes del ACEC, a excepción de las condiciones expuestas en el Anexo II del Convenio Integral entre ambos países, según el cual, Cuba recibe una financiación de 15 años con dos años de gracia para el pago. Todos los contratos financieros se suscriben a cinco años prorrogables, y por último, la financiación a corto plazo es de 90 días con una tasa de interés del 2 por ciento.

En este mismo sentido, Venezuela mantiene la idea de que para lograr una verdadera integración energética y alcanzar una real soberanía en este campo, el proceso debe necesariamente pasar por la democratización del acceso a la energía y la disminución de los costes de producción y distribución; para ello pone en marcha proyectos en los que se elimine el uso de intermediarios, empleando recursos públicos canalizados por la vía de la CSS para la construcción de refinерías, empresas mixtas y gasoductos, como el Gasoducto Transoceánico (Venezuela-Colombia), el Gasoducto Transcaribeño (Venezuela-Colombia-Panamá), o el Gasoducto del Sur (desde Venezuela hasta Argentina), proyectos de gran envergadura que requieren no sólo una cuantiosa inversión de recursos materiales y financieros, sino una coordinación y diálogo de los Gobiernos entre sí y entre los Gobiernos y el sector privado para su consecución.

TAHINA OJEDA MEDINA

Hasta ahora, de todos esos proyectos, sólo el Transoceánico con Colombia ha dado sus primeros pasos.

En todo caso, la cooperación que en materia energética ejecuta Venezuela se encuentra en constante dinamismo y construcción, respondiendo en gran medida a las directrices que emanan del Gobierno central y de las relaciones políticas que se desarrollan entre los países socios, con lo cual, a pesar del blindaje jurídico que tienen los acuerdos y de la garantía de cumplimiento de las cuotas de suministro de crudo y de financiamiento establecida en el ACEC, se observa una cooperación marcada por la política y por un fuerte componente ideológico que intenta dirigir un proceso de cambio político, económico y social en toda América Latina.

5.2. COOPERACIÓN EN PROYECTOS SOCIALES

Uno de los factores que ayudan a comprender la expansión de la CSS es el hecho de que los países logran intercambiar programas que han resultado exitosos en sus países, bien sea por el impacto que han tenido en sus poblaciones, bien por el aprendizaje institucional obtenido en la gestión de los mismos. Al referirnos a Venezuela, la experiencia más relevante que abordaremos en este apartado es el caso de los programas sociales denominados "misiones" como una estrategia alternativa para atender los principales problemas de salud y educación del sector de la población más desfavorecido económicamente y que en cifras representa casi un 80 por ciento de la población total. En este sentido, con la cooperación ofrecida por Cuba, a partir de junio de 2004 se emprendieron dos misiones muy puntuales, Milagro y Yo Sí Puedo, la primera, para la atención gratuita de enfermedades de la vista, y la segunda, destinada a la erradicación del analfabetismo.

Desde el año 2005 se inició la internacionalización de las misiones sociales en una alianza cubano-venezolano cuyo hito fue el Compromiso de Sandino, suscrito entre ambos presidentes, con el que se pretendía crear la plataforma necesaria para atender en un plazo de diez años a más de seis millones de pacientes de toda América Latina. Esta alianza encuentra su antecedente fundamental en el Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela y en el

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

programa ejecutado en Venezuela, denominado inicialmente Operación Milagro que sirve de base para la Misión Milagro Internacional, para la cual se desarrolló una especie de plataforma institucional donde los consulados de Venezuela desempeñan un rol fundamental en el proceso de organización de la misión en los países destinatarios, en coordinación con la Comisión de Enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales (CEIMS), creada desde el MRE para tal fin.

Las misiones se han llevado a cabo con el personal técnico y profesional cubano y con recursos económicos y materiales venezolanos. Yo Sí Puedo se ha realizado a través de la cooperación triangular con Ecuador, Bolivia y Nicaragua en el marco del ALBA; la Misión Milagro, con República Dominicana, Guatemala, Belice, Ecuador, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Chile, Nicaragua y Argentina, bajo diversas modalidades de acción; una de ellas es el traslado a Venezuela de los beneficiarios del programa para que sean operados por médicos cubanos, otra puede ser el traslado de los beneficiarios directamente a Cuba y una tercera posibilidad es el traslado de los especialistas y los equipos para el diagnóstico y atención primaria a los países destinatarios de la misión.

Esta cooperación ha ampliado el abanico de la oferta de CSS venezolana, que otrora se concentraba en temas de ayuda humanitaria en caso de emergencias y desastres naturales. Se observan importantes avances en cuanto a la atención quirúrgica de un millón de personas aproximadamente desde el inicio de la misión internacional, sin embargo, también se observa poco seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos de la implementación del programa y, en consecuencia, la ausencia de un informe consolidado con los resultados y los costos de las misiones internacionales.

5.3. COOPERACIÓN FINANCIERA

En el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2007-2013 se reitera el objetivo del equilibrio internacional establecido desde 2001, profundizando en la idea fuerza de "construcción de nuevos esquemas de cooperación económica y financiera para el apalancamiento del desarrollo integral y el establecimiento del comercio

TAHINA OJEDA MEDINA

justo mundial” (PDES, 2007: 133), guiada por los principios de solidaridad y complementariedad con el apoyo de nuevos instrumentos financieros. Tomando en cuenta esa directriz del PDES, desde Venezuela se ha propuesto la creación de diversas instituciones financieras multilaterales en América Latina, fondos binacionales y mecanismos novedosos de cooperación financiera, así como la promoción de un equilibrio en las reglas de juego de los organismos financieros internacionales existentes, argumentando que las condiciones a las que han sido sometidos los países del Sur no permiten de ninguna manera una verdadera financiación para el desarrollo. Más bien todo lo contrario: producen una mayor dependencia e inestabilidad económica, política y social que debe ser superada.

Entre los aportes más relevantes en el sector financiero multilateral destacamos la iniciativa venezolana con apoyo argentino para la creación del Banco del Sur, una institución financiera que posee un doble carácter; por una parte, pretende ser una alternativa de financiamiento para el desarrollo, inicialmente, de los países de América Latina, pero no descarta las alianzas con otras instituciones regionales de Asia y África; y por otra, es un símbolo de identidad regional y un pilar para la regionalización, en tiempos en los que el mapa político latinoamericano se encuentra en proceso de reconfiguración.

El acta fundacional del Banco del Sur fue suscrita el 9 de diciembre de 2007 en Buenos Aires, y tras muchas negociaciones, posiciones encontradas y un retraso de 20 meses, finalmente se concretó el Tratado Constitutivo del Banco del Sur el 28 de septiembre de 2009 en la isla de Margarita de Venezuela, con la adhesión de Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Chile permanece como observador y los demás miran con reserva la recién nacida criatura. Colombia mantiene un juego ambivalente y no se adhirió al tratado, y otros, como Perú, se mantienen alejados del proceso y no han participado, pero no se descarta su futura incorporación.

El banco cuenta con recursos autorizados de 20 mil millones de dólares y un capital suscrito de 10 mil millones, una cifra superior a los siete mil millones previstos en el Acta Fundacional de 2007, que serán aportados por los miembros de conformidad con las capacidades económicas de cada país. En todo caso, y para comenzar, Brasil, Argentina y Venezuela aportarán dos mil millones de

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

dólares cada uno, Uruguay y Ecuador, 400 millones, y Paraguay y Bolivia, 100 millones. La institución nace con la idea de cambiar los patrones habituales con los que se manejan las instituciones financieras tradicionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, y pretende que cada país represente un voto independientemente de los aportes que realicen, y que, en el futuro, cualquier país, aunque no forme parte de la UNASUR, pueda acceder a la financiación.

Por otro lado, Venezuela ha impulsado la creación del Fondo Alba-Caribe, al cual ya nos habíamos referido en páginas anteriores, constituido con los recursos provenientes del ahorro generado por la financiación de la factura petrolera, entre otros instrumentos financieros. Para la activación del fondo, el país ha aportado un capital de más de 100 millones de dólares para financiar proyectos sociales en los países miembros del ALBA y de Petrocaribe, y, hasta ahora, según los datos de Petróleos de Venezuela (PDVSA), se han beneficiado de este fondo Antigua y Barbuda, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas. De la misma manera, se creó el Fondo Ecuador-Venezuela para el Desarrollo, al que Venezuela aporta 50 millones de dólares. Fuera del continente americano, se ha constituido el Fondo para la Promoción y Financiamiento de Proyectos de Cooperación entre Vietnam y Venezuela, para el que éste ha aprobado la cantidad de 200 millones de dólares y aportado el 25 por ciento del mismo, mientras que la República Socialista de Vietnam realiza un aporte de 3 millones de dólares; de igual forma se ha impulsado el Fondo China-Venezuela, con un capital de seis mil millones de dólares, de los cuales dos mil millones corresponden a Venezuela y el resto a China.

6. VENEZUELA FRENTE A LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

En relación a la agenda de la eficacia de la ayuda hay varios elementos importantes a resaltar. En primer lugar, la posición que ha mostrado Venezuela en los últimos cinco años es muy clara: rechaza la

TAHINA OJEDA MEDINA

injerencia por parte de las organizaciones internacionales en las actividades soberanas del país. Esto es un rasgo característico del perfil de la Venezuela cooperante de inicios del siglo XXI.

Lo anterior se refleja en las acciones de cooperación que ejecuta el país y en los discursos de sus dirigentes políticos, fundamentalmente de su presidente y, por supuesto, de sus funcionarios, tal y como se muestra en el siguiente extracto: "En su condición de nación en desarrollo, la República Bolivariana de Venezuela considera que [...] la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no debe estar sujeta a criterios evaluativos y condicionalidades por parte de los países desarrollados o de las instituciones multilaterales financieras, interfiriendo en la autodeterminación de los pueblos, su forma de Estado, sistema de gobierno, rumbo de su economía y destino sociocultural" (Reyes, 2007).

Una posible interpretación de ésta y otras declaraciones indica que para Venezuela los criterios de eficacia de la ayuda delineados por los países que aportan la AOD a los países del Sur no son incorporables a la CSS. Según la visión política del Gobierno de Hugo Chávez, sería una extensión del intervencionismo en el proceso de desarrollo al que son sometidos los países del Sur y la extensión de prácticas neocoloniales que no se desean replicar en la CSS.

Atendiendo al discurso y a la postura antiimperialista del Gobierno venezolano, es posible visualizar que el espacio que impulsa la agenda de la eficacia de la ayuda, en el que participan el CAD/OCDE, algunas organizaciones internacionales y las instituciones financieras internacionales, no es precisamente el espacio político por el que un país como Venezuela, en este momento de su historia política, muestre interés. Contrariamente a la postura de otros países, Venezuela lo desecha como un foro para tratar ninguna agenda vinculada a su cooperación.

Bajo el razonamiento anterior, no hay señales de que el país haya firmado o tenga intenciones de firmar la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda o la Agenda de Acción de Accra. Hasta ahora está concentrando todos sus esfuerzos políticos, diplomáticos y económicos en el desarrollo de alianzas para el impulso y posterior consolidación de espacios regionales, fundamentalmente entre países de América Latina y África.

7. BALANCE Y RECOMENDACIONES

Venezuela, dentro de las relaciones de CSS, se mantiene como un actor activo, compartiendo su doble rol de receptor y oferente. Su cooperación es diversificada en cuanto a los instrumentos que emplea y a los sectores que aborda, aunque predomina el sector energético, ámbito en el que el país posee grandes ventajas técnicas, materiales y financieras como consecuencia de su experiencia como productor y exportador de petróleo. Es necesario precisar que la cooperación venezolana no se sustenta en obsequiar petróleo a otros países. Venezuela vende crudo y derivados a muchos países, sin excepción. Su cooperación se basa en las facilidades de pago y financiación de la factura petrolera y en la utilización de los recursos provenientes de su venta para la financiación de proyectos de desarrollo. Para ello, Venezuela ha diseñado una estrategia de apoyo a los países del Sur más afectados por el alto costo de la energía, persiguiendo un triple objetivo: a) contribuir a la integración energética; b) diversificar los mercados internacionales para el petróleo venezolano; y c) mantener su liderazgo petrolero y gasífero, dentro y fuera de la región.

Por otra parte, la CSS venezolana aún tiene muchos retos que enfrentar para lograr una verdadera eficacia de cara a los países que la reciben y de cara también a su propia Administración Pública y a sus ciudadanos. Corre el peligro de no llegar a cumplir los objetivos planteados a medio y a largo plazo si no consigue organizar de manera coherente su estructura burocrática interna, lo que le impide al país realizar un correcto seguimiento de sus programas y acciones, el control de los recursos invertidos y evaluar el impacto de lo ejecutado para enmendar los errores cometidos y potenciar los logros y avances alcanzados.

En tal sentido es recomendable:

- Trabajar en una mayor profesionalización de la CSS a través de la creación de una Agencia para la Cooperación Internacional⁵;
- procurar una mayor coordinación entre los actores involucrados en el proceso de planificación y ejecución de la cooperación;

TAHINA OJEDA MEDINA

- trabajar en un sistema de transparencia de la cooperación ofrecida y recibida que permita conocer los datos y cifras reales;
- realizar un mayor y mejor seguimiento de los proyectos en ejecución;
- diseñar una metodología de evaluación de los proyectos ejecutados;
- evitar repetir los errores de la cooperación tradicional Norte-Sur.

NOTAS

1. Manuel Pérez Guerrero (1911-1985) fue funcionario de la Cancillería venezolana y representó al país en numerosos cargos internacionales en Naciones Unidas. Ejerció el cargo de secretario general de la UNCTAD (1969-1970), entre otros cargos.
2. Palabras de Carlos Andrés Pérez recogidas en: "Reseña. Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela", Cooperación Sur, enero de 1992.
3. Palabras de Hugo Chávez en el discurso pronunciado en el Tribunal Internacional Antiimperialista en el marco del XVI Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes. Caracas, 14 agosto de 2005.
4. Incluyendo petróleo y sus derivados, gas, electricidad, uso eficiente de la misma, cooperación tecnológica, capacitación, desarrollo de infraestructura energética, así como el aprovechamiento de fuentes alternas.
5. Tal y como lo plantea el Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

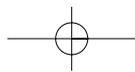
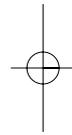
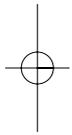
- BRACHO, F. (1985): "¿Utopía o realidad? Lecciones aprendidas de la ejecución del Programa de Acción de Caracas", *Cooperación Sur*, n° 2, PNUD.
- CARDOZO, E. (1992): *Continuidad y consistencia en quince años de política exterior de Venezuela: 1969-1984*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- HERNÁNDEZ, M. A. (2008): *Petroamérica y la integración energética de América Latina y el Caribe*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos "Pedro Gual" - Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas.
- LIENDO, A. (2008): "Venezuela y la propuesta de Cooperación Sur Sur", en LIENDO, A.: *África en el contexto global actual*, Colección Ideas Claves, Caracas.
- PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE VENEZUELA, 2001-2007, Presidencia, Caracas.
- PRASEL, E. (1996): "Semilla de confianza: El Fondo Fiduciario Pérez Guerrero para la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo", *Cooperación Sur*, febrero, Naciones Unidas, Nueva York.
- PROYECTO SIMÓN BOLÍVAR. Primer Plan Socialista de la Nación, 2007-2013, Presidencia, Caracas.
- REYES, J. (2007): *Intervención en la Reunión de Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo*, [discurso] ECOSOC, Ginebra, 19 de julio, disponible en: <http://www.onuginebra.gob.ve/content/view/115/113/>

EXPERIENCIAS VENEZOLANAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR

- ROMERO, M. (2002): *Política exterior venezolana. El proyecto democrático*. El Nacional, Caracas.
- SEGIB (2007): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid.
— (2008): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid.
- SILVA, N. y TREMATERRA, S. (2008): *La revolución Bolivariana en América Latina*, Colección Ideas Claves, Caracas.
- TORO HARDY, A. (1986): *Venezuela: democracia y política exterior*. Proimagen, Caracas.
— (2009), en el seminario "Los Donantes Emergentes y la Agenda de Accra", realizado en la Universidad Complutense de Madrid, el 28 de enero.
- UNCTAD (2007): *Trade and Development Report*, Naciones Unidas, Nueva York.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- Comisión de enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales:
http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=100001
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información: <http://www.minci.gob.ve>
- Petróleos de Venezuela: <http://www.pdvsa.com>
- Portal del Gobierno venezolano: <http://www.gobiernoenlinea.ve/misc-view/index.pag>



CONCLUSIONES

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA REALIDAD
EN PROCESO DE INVENCIÓN**

BRUNO AYLLÓN PINO Y JAVIER SURASKY

De la lectura de los diferentes capítulos que integran este libro resulta claro que la cooperación Sur-Sur (CSS) es una realidad definitivamente instalada en el más amplio mundo de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Más aún, podemos afirmar que se trata de una modalidad que ha llegado para quedarse y debe considerarse en cualquier intento serio que se realice por entender el estado actual de la CID.

Al mismo tiempo nos queda claro que la CSS todavía atraviesa una suerte de "estado embrionario", y esto a pesar de que, como hemos visto, no se trata de una novedad histórica, sino que podemos encontrar sus raíces varias décadas atrás en el tiempo.

¿Cómo se explica esta aparente contradicción de una CSS que ya tiene una presencia firme en la escena internacional, muchos años de andadura, y que al mismo tiempo atraviesa hoy formas embrionarias? La respuesta, al menos en principio, parece ser tan simple como desafiante: la CSS se encuentra hoy en la situación descrita debido a que sólo ahora se ha iniciado un debate profundo en cuanto a su esencia y sus razones de existir, a partir del cual se abre la discusión sobre las herramientas, modalidades y estructura de la cooperación entre países del Sur.

Este debate, hoy instalado en la agenda de las principales reuniones internacionales que tratan temas vinculados a la CID, ya sea

BRUNO AYLLÓN PINO Y JAVIER SURASKY

en el marco de la Organización de Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial u otras instancias regionales americanas, asiáticas y africanas, alcanza su fuerza a partir de diversas variables, entre las que podríamos mencionar, a modo de ejemplo, la situación de los países de renta media (PRM), muchos de ellos parte del Sur, que ven cómo la CID se retira de sus territorios y asisten a un fenómeno de "agotamiento del receptor", espejo del "agotamiento del donante" que afectó los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la década de 1990. Este "agotamiento del receptor" se manifiesta en unos países receptores que recelan de la ayuda proveniente del Norte en esquemas de condicionalidad política y económica, reclamando además a los donantes tradicionales el cumplimiento de los compromisos que han asumido en la esfera internacional.

Sobre la base de estas consideraciones, podemos afirmar que la CSS empieza a representar un discurso propio de los países que tradicionalmente ocupaban el rol de receptores, discurso que no necesariamente coincide con el de la Cooperación Norte-Sur (CNS), aunque tampoco implica obligatoriamente una ruptura con los postulados que ésta ha ido construyendo a lo largo de años de experiencia de trabajo.

Esto nos introduce en otro tema central en las discusiones que tienen lugar respecto de la CSS: ¿se trata de una nueva forma de cooperar incompatible con la CNS o es simplemente un tratamiento cosmético con nuevos actores repitiendo prácticas tradicionales? ¿Pueden una y otra potenciarse actuando complementariamente?

Los capítulos que integran este libro son ilustrativos de la situación actual de la CSS en Latinoamérica, y al recorrerlos hallamos que es aún prematuro intentar dar respuestas definitivas a las preguntas planteadas, en tanto es aún imposible lograr un acuerdo sobre qué es o sobre qué debe ser la CSS, si bien ese mismo recorrido nos permite identificar diversas variables coincidentes en la cooperación que llevan adelante los países presentados.

Para comenzar, podemos ver con claridad que la CSS forma una parte integrante de las políticas exteriores de los Estados que la ejecutan. Basta con echar una mirada a la ubicación institucional de los órganos con responsabilidades en la cooperación para tener certeza al respecto: en Colombia, la Agencia Presidencial para la

CONCLUSIONES

Acción Social y la Cooperación Internacional depende directamente de la Presidencia de la República y la Dirección de Cooperación Internacional se encuentra dentro de su Ministerio de Relaciones Exteriores. En Argentina, la Dirección General de Cooperación Internacional integra la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; en México, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica se encuentra adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y en Brasil, aun cuando se trata del único país de los estudiados que cuenta con su propia agencia de cooperación internacional, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), la misma depende de su Ministerio de Relaciones Exteriores. El caso de Venezuela es especial, ya que existe una exagerada descentralización de responsabilidades entre los diferentes ministerios de gobierno, aunque en la cúspide de una pirámide de base ancha que representa su estructura se halla, en primer lugar, la Presidencia de la República y, en segundo, los ministerios de Relaciones Exteriores y de Planificación y Desarrollo.

Más aún, encontramos que, en el marco de las políticas exteriores de cada uno de los países analizados, la CSS ocupa un lugar de creciente importancia a partir de su potenciación como parte integrante de las divergentes estrategias nacionales orientadas a incrementar la presencia y el poder regional de sus actores.

Estas estrategias se presentan muy claramente a través de las diferentes visiones de la CSS que informan las políticas de cooperación de Venezuela, Brasil y Colombia, tres países que, con diferentes perfiles políticos, buscan ejercer un cierto liderazgo en la CSS que tiene lugar en Latinoamérica.

Mientras Venezuela apoya su pretensión en la riqueza que el país genera a través de la explotación petrolífera, convirtiendo así a la cooperación energética entre los países del Sur en su principal esfera de acción en la CSS, al mismo tiempo que propugna un rompimiento con los cánones tradicionales de la CNS, Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS con la CNS adoptando de manera casi acrítica las directrices del CAD-OCDE, convirtiéndose en el mayor impulsor de la aplicación de la agenda de la eficacia de la ayuda, particularmente de los principios resultantes de la Declaración de París (DP) y de la Agenda de Acción de Accra (AAA).

BRUNO AYLLÓN PINO Y JAVIER SURASKY

Brasil, el tercer país mencionado, se apoya en su rol de líder regional y en el nivel de desarrollo relativo que ha alcanzado su industria, lo que coloca a esta potencia suramericana en una posición de socio privilegiado en la CSS. A ello se agrega su importante presencia en los países de habla portuguesa de África y en Timor Oriental, lo que confiere a su política un alcance geográfico que se proyecta mucho más allá de su región geográfica de pertenencia. Así, aún cuando el liderazgo regional brasileño es un hecho ya difícilmente rebatible, su acción en el campo de la CSS no sólo se presenta como una herramienta útil para afianzar su posición, sino también para extenderla hacia los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) y Timor Oriental, al mismo tiempo que se profundiza dentro de la región latinoamericana.

Sin embargo, debemos destacar que, en el cumplimiento de su objetivo político mayor, el presidente Lula da Silva anunció, en diciembre de 2009, que su país iba a extender a todos los países de América Latina y África una línea de crédito destinada a facilitar la compra de maquinaria de origen brasileño. Se trata de créditos que otorgaría el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que se asemejan en su forma y operación a los ampliamente criticados créditos FAD que España utiliza, aunque de manera decreciente, como parte de su CID, y que son un excelente ejemplo de qué debe entenderse por ayuda ligada, concepto que se opone a todo lo definido en la agenda de la efectividad de la cooperación, siendo duramente criticado por la propia OCDE debido a su pernicioso efecto en el desarrollo e incluso por la dudosa capacidad de su contabilización como AOD.

Estas realidades se dan en un espacio mayor en el que todos los países analizados dirigen centralmente su CSS hacia regiones o Estados que les resultan, por motivos culturales, políticos o históricos, de particular interés. La siguiente tabla nos permite lanzar una mirada comparativa centrada en la cantidad y destino de las acciones de CSS realizadas por los países estudiados.

Esta tabla refuerza lo que se afirmaba a lo largo de este libro: mientras Colombia concentra sus acciones de CSS en sus países limítrofes y en la Cuenca del Caribe, Venezuela divide su atención entre esta última y Centroamérica, con una presencia menor en

CONCLUSIONES

América del Sur. Argentina prioriza precisamente el ámbito suramericano y, más específicamente, a sus vecinos geográficos y socios en el MERCOSUR (Bolivia y Paraguay), mientras que México aumenta su presencia sobre todo en Centroamérica y el Caribe. Brasil, como se ha sostenido, es el único país de la región que muestra mayor diversificación de destino para su cooperación con otros países del Sur dirigiéndose prioritariamente a América Latina, pero sin descuidar su creciente presencia en África y, en menor medida, en Asia.

TABLA 1
ACCIONES DE COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR BILATERAL (2008)
Y CAMBIO EN SU NÚMERO RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR (2008-2007)

	SOCIOS OFERENTES				
	COLOMBIA	VENEZUELA	MÉXICO	BRASIL	ARGENTINA
Socios receptores					
Bolivia	1	16	21	13	62
Variación	[s.c.]	[+5]	[+6]	[+9]	[+45]
Brasil	0	11	2		6
Variación	[s.v.]	[+9]	[+2]		[+6]
Colombia		2	13	12	4
Variación		[+1]	[-1]	[+12]	[-2]
Cuba	4	20	3	19	10
Variación	[-6]	[-14]	[+2]	[+19]*	[+5]
Ecuador	1	9	21	12	12
Variación	[-1]	[-6]	[+6]	[+3]	[-14]
El Salvador	26	3	52	21	37
Variación	[s.v.]	[-2]	[+10]	[s.v.]	[s.v.]
Guatemala	8	2	15	3	1
Variación	[+1]	[-1]	[+2]	[+3]	[-5]
Honduras	5	4	22	5	5
Variación	[-1]	[+3]	[+10]	[+5]*	[+1]
Nicaragua	0	25	18	9	5
Variación	[s.v.]	[-5]	[-39]	[+2]	[+1]
Paraguay	5	5	0	16	302
Variación	[-3]	[+3]	[-5]	[+16]*	[+290]

BRUNO AYLLÓN PINO Y JAVIER SURASKY

TABLA 1
ACCIONES DE COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR BILATERAL (2008)
Y CAMBIO EN SU NÚMERO RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR (2008-2007) (CONT.)

	SOCIOS OFERENTES				
	COLOMBIA	VENEZUELA	MÉXICO	BRASIL	ARGENTINA
Perú	6	3	10	10	23
Variación	[-5]	[s.v.]	[+3]	[+1]	[+12]
Rep. Dominicana	1	2	25	7	6
Variación	[-3]	[-12]	[+15]	[-2]	[+3]
Argentina	1	12	2	10	
Variación	[+1]	[+6]	[+2]	[+5]	
Chile	0	2	12	0	0
Variación	[-1]	[s.v.]	[+12]	[-2]	[s.v.]
Costa Rica	13	1	1	27	12
Variación	[s.v.]	[s.v.]	[-14]	[+21]	[s.v.]
México	1	3		3	2
Variación	[-6]	[+2]		[+3]	[+1]
Panamá	6	0	15	6	13
Variación	[+1]	[s.v.]	[s.v.]	[+6]*	[+11]
Uruguay	1	6	4	12	1
Variación	[-1]	[-2]	[+4]	[+12]*	[+1]
Venezuela	0		1	21	18
Variación	[-1]		[+1]	[+20]	[+18]
Total	79	126	237	206	519
Variación	[-25]	[-13]	[+16]	[+133]	[+373]

* NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN REFERIDA A 2007. PARA ESTIMAR EL CAMBIO EN EL NÚMERO DE ACCIONES RESPECTO DE 2008 SE HA SEGUIDO EL CRITERIO DE ASIGNAR A 2007 EL VALOR 0. [S.V.]: SIN VARIACIÓN.
FUENTE: SEGIB (2009).

Todo esto sucede en un marco más amplio de creciente actividad regional en materia de CSS que presenta un crecimiento desde las 1.480 acciones registradas en 2007 por la SEGIB hasta las 1.879 de 2008, lo que significa un incremento porcentual cercano al 27 por ciento, que, si bien es mayoritariamente bilateral, va incrementándose por la vía multilateral regional.

Particularmente destacable es el trabajo que realiza la SEGIB. Cabe recordar que en el marco de las cumbres iberoamericanas,

CONCLUSIONES

más específicamente en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San Salvador los días 29, 30 y 31 de octubre de 2008, ha sido creado el Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur con un apoyo financiero de 400.000 euros anuales y en el que participan hoy Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

Este programa se propone como objetivo fortalecer y dinamizar la CSS en Iberoamérica, tanto en lo referente a la calidad como al impacto de sus acciones, y propiciar el intercambio de buenas prácticas en la CSS. Para ello organiza tres bloques de actuación que coinciden con sus objetivos específicos:

- Identificar y divulgar proyectos y prácticas exitosas de CSS en Iberoamérica, para lo que se prevé la creación de un Banco de Buenas Prácticas.
- Fortalecer las capacidades de los organismos que tienen a su cargo la gestión de la cooperación en los países iberoamericanos, para lo cual se apoya la formación de recursos humanos y de sistemas de información consistentes, apuntando además a lograr la adopción de posiciones comunes regionales en temas de CSS.
- Dar apoyo a los proyectos y acciones de CSS replicables e innovadores y que reflejen necesidades y prioridades regionales.

Consecuencia directa de los primeros pasos de este programa ha sido la publicación, en noviembre de 2009, del tercer informe sobre la CSS en la región iberoamericana, elaborado por la SEGIB, que da continuidad a una línea de trabajo orientada a lograr establecer mecanismos de seguimiento y estandarización de la CSS. El informe es una producción de excelencia y demuestra una vez más la necesidad de que los países de la región, al menos los más activos en CSS, avancen en acuerdos sobre cómo contabilizar sus acciones y proyectos.

Esta incipiente institucionalidad regional se ve acompañada de la cada vez mayor participación de los países de la región en esquemas de integración económica y política de diversa forma y alcance,

BRUNO AYLÓN PINO Y JAVIER SURASKY

que van desde el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) hasta la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Los capítulos de este libro nos hablan de la participación de Colombia en la CAN y en la Asociación de Estados del Caribe, a la vez que nos ilustran sobre la existencia de un acuerdo de cooperación entre ese país y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Venezuela, Argentina y Brasil son integrantes de la UNASUR, y los dos últimos son socios en el MERCOSUR, en el cual Venezuela ha solicitado su ingreso, estando a la fecha pendiente de la aprobación por el poder legislativo de Paraguay.

Precisamente el MERCOSUR ha dado pasos interesantes en la materia que es de nuestro interés con el establecimiento de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) al que se hace referencia en el capítulo sobre Argentina. Se debe agregar la creación de un Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR) en el marco del MERCOSUR, a propuesta de Venezuela, y que fue constituido en la XXXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común celebrada en San Miguel de Tucumán (Argentina), en junio de 2008. El GANASUR actualmente se encuentra elaborando las bases conceptuales, metodológicas y operativas de un programa de cooperación en los sectores alimentario y energético.

El MERCOSUR también ha sido, a instancias de Brasil, el origen de una propuesta, que se presentará en Ginebra en el marco de las negociaciones de la OMC, dirigida a liberalizar el comercio entre el bloque, India y la Unión de Naciones del África Austral, lo que de consolidarse significaría la formación de una de las áreas comerciales más grandes del mundo que incluiría a Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, India, Sudáfrica, Botswana, Lesotho, Swazilandia y Namibia.

Retomando el análisis de los diferentes países estudiados, existe un asunto que se presenta como un foco de tensión ya instalado entre los mismos: la posición que debe asumir la CSS frente a la agenda de la eficacia de la ayuda. Respecto de este punto hallamos que Colombia tiene una postura, ya mencionada, de muy alta adhesión a los postulados de la Declaración de París, mientras que, en el otro extremo, Venezuela rechaza absolutamente cualquier

CONCLUSIONES

intento de aplicar la agenda de la eficacia a la CSS. En una posición intermedia se encuentran Argentina, México y Brasil, con la diferencia de que los dos primeros son signatarios de la DP y el último, no, aunque fue uno de los principales impulsores de la inclusión de la CSS en la Agenda de Accra (punto n° 19 del Programa de Acción).

Consensuar un método que permita "medir" la CSS se ha transformado en una necesidad apremiante si realmente se desea apostar con seriedad por su futuro: no es posible plantearse evaluaciones de una realidad que no se puede estudiar. Utilizamos el término "medir" en lugar del de "cuantificar" a los fines de evitar cualquier debate sobre el punto: la cuantificación es sólo una forma de medición posible, y en caso de ser adoptada el debate prosigue en la definición de qué y cómo se cuantifica. Adoptar medidas cualitativas posiblemente sea más afín a la concepción de la CSS, pero también es más complejo diseñar y darle seguimiento a indicadores de calidad que de cantidad, y normalmente requieren mucha mayor información que no siempre está disponible.

El problema de medición es expresamente tratado en el segundo y tercer informe de la SEGIB sobre la CSS, y como ejemplo de lo que el mismo significa podemos retomar los datos presentados en la tabla 1. Según afirma la SEGIB (Tercer Informe sobre CSS en Iberoamérica, 2009: 35), el aumento experimentado por Brasil (133 acciones de CSS más en 2008 respecto de 2007) se debe, al menos en parte, a una "actualización de los registros de información", ya que las 73 acciones registradas para ese país en 2007 no fueron aportadas por el propio Brasil, sino que los datos surgieron de declaraciones de los socios receptores. En 2008, Brasil presentó su información reportando la realización de 142 acciones, a las que debieron sumarse 64 más "que sólo habían sido identificadas por los socios receptores".

En similar sentido, el aumento que muestra la CSS mexicana (16 acciones más) no sorprende, reflejando su verdadero aporte a la CSS en la región debido a que el país ejecuta una parte importante de su CSS mediante proyectos, "esto significa que cada acción declarada por México podría desglosarse en múltiples actividades ejecutadas en un marco temporal superior a dos años. Muchos de los proyectos de 2007 podrían, pues, haber tenido continuidad en 2008".

BRUNO AYLLÓN PINO Y JAVIER SURASKY

Otro problema detectado en el informe se refiere a la característica horizontal de la CSS, que en ciertas ocasiones dificulta diferenciar claramente los roles de "oferente" y "receptor", sobre todo cuando la cooperación tiene lugar entre países de similar nivel de desarrollo relativo y en materias (sectores) en que ambos reportan debilidades y fortalezas. ¿A quién, en un caso así, debe imputarse la acción? ¿A uno de los socios o a ambos? En el último caso, ¿cómo evitar la "doble contabilidad"?

El trasfondo de esta discusión está dado por la apreciación que se haga de la CSS en sí. El hecho de que el último informe de la SEGIB se inicie con un capítulo político cuya redacción fue trabajosamente acordada por Argentina y México y que, nada más empezar, nos remita a una nota al pie en la que se lee: "El capítulo no representa la opinión y posición de la República Bolivariana de Venezuela en relación con la Cooperación Sur-Sur", es todo un síntoma de los desencuentros existentes.

Lo que resulta claro a partir de los aportes realizados por quienes recopilaron las informaciones que revelaron la situación de los países en cada capítulo es que la CSS se encuentra lejos de cualquier romanticismo. Se trata de un espacio en surgimiento dentro de la CID, pero que no escapa necesariamente a las críticas que se plantean a la CNS.

Uno de los principales retos es entonces el de no dejarse tentar por falsos idealismos que nos lleven a abrazar la CSS como una utopía realizada y contraponer los binomios Sur = bueno; Norte = malo. La CID puede ser igual de benéfica o de perjudicial cuando se origina en el Norte como cuando parte de países del Sur. Se trata en última instancia de respetar la esencia de la cooperación, de honrar los compromisos que se asuman y de actuar con conciencia de que "Nortes" y "Sures" conviven y se entremezclan de manera cotidiana, al punto tal que se hace necesario poner en discusión los conceptos de "Sur" y "Norte", que no expresan más que realidades geográficas ya muy distantes de la realidad política, económica y social del mundo actual.

ANEXO
**RECURSOS EN INTERNET SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR
Y TRIANGULAR**

El despertar de la cooperación Sur-Sur, en el contexto internacional de los últimos años, ha impulsado la proliferación de actividades, programas e iniciativas de todo tipo que demuestran la vitalidad y pujanza de esta modalidad de cooperación horizontal. En este sentido, y sin pretender abarcar la totalidad de las referencias existentes, el anexo que a continuación se presenta intenta recoger las principales páginas web que hasta la fecha de publicación de este libro se encuentran disponibles en Internet.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Programa de Cooperación Técnica Intrarregional (CT/INTRA): http://www.iadb.org/aboutus/pi/op_403.cfm?language=Spanish

BANCO MUNDIAL. *South-South Experience Exchange*, 2008: <http://go.worldbank.org/5AH40BUOAO>

CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO (Brasilia). Boletines sobre CSS: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager77.pdf>; <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager76.pdf>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Programa de Cooperación Sur-Sur: <http://www.cepal.org/cooperacion/>

COMITÉ DE ALTO NIVEL DE NACIONES UNIDAS PARA LA CSS. Nuevas orientaciones para la CTPD, 1995: <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/New-Directions-Spanish.pdf>

ANEXO

CONFERENCIA DE ALTO NIVEL DE NACIONES UNIDAS SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR. Nairobi, 1 a 3 de diciembre de 2009: <http://southsouthconference.org/>

CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO (UNCTAD). Reunión multianual de expertos sobre la cooperación internacional. Cooperación Sur-Sur e Integración Regional, 2008-2009: <http://www.unctad.org/Templates/Meeting.asp?intItemID=2068&m=15860&info=&lang=3>

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS (ECOSOC): *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, abril de 2008: http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS (ECOSOC): *Background Study for the Development Cooperation Forum. Towards a strengthened framework for aid effectiveness*, abril de 2008: http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/Aid_effectiveness_1.pdf

EXPOSICIÓN GLOBAL SUR-SUR PARA EL DESARROLLO (NACIONES UNIDAS). Washington, 14 a 17 de diciembre de 2009: <http://www.southsouthexpo.org/>

EVENTO DE ALTO NIVEL de Bogotá sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, 24 a 26 de marzo de 2010: <http://bogotahle.info>

FONDO FIDUCIARIO PÉREZ GUERRERO PARA LA CSS: http://www.g77.org/pgtf/guideline_es.html

HISTORIAS DE CASOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR: <http://www.southsouthcases.info>

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Promoción de la CSS para el desarrollo: una perspectiva de 30 años, 27 de octubre de 2009: <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/11/A-64-504-S.pdf>

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS. El estado de la Cooperación Sur-Sur, 23 de agosto de 2007: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3821448.98176193.html>

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. Línea de investigación sobre Cooperación Sur-Sur y triangular: <http://www.ucm.es/info/IUDC/pagina/122>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (UNIDO). Programa de CSS: <http://www.unido.org/index.php?id=1000068>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). Programa de seguridad alimentaria y CSS: <http://www.fao.org/spfs/south-south-spfs/ssc-spfs/es/>

PROGRAMA DE COOPERACIÓN SUR-SUR de Naciones Unidas para la reducción de desastres (ISDR): <http://gfdrr.org/index.cfm?Page=South-South%20Cooperation&ItemID=16>

ANEXO

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Proyecto del IV marco de CSS (2009-2011): <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No8/433/36/pdf/No843336.pdf?OpenElement>

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Evaluación de las contribuciones del PNUD a la CSS: http://www.undp.org/evaluation/documents/thematic/ssc/SSC_Evaluation.pdf

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Programa de CSS: <http://www.unep.org/south-south-cooperation/about/index.asp>

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2009). *III Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*: <http://www.segib.org/upload/Sur-Surweb.pdf>

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2008). *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*: http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2007). *I Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*: <http://www.segib.org/informe.php?idioma=esp>

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA. Programa de fortalecimiento de la cooperación horizontal Sur-Sur: <http://www.segib.org/programas.php?id=51&idioma=esp>

SOUTH-SOUTH OPPORTUNITY: <http://www.southsouth.info/>

TASK TEAM sobre COOPERACIÓN SUR-SUR (Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE): http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_3236398_4338523_1_1_1_1,0.html

UNIDAD ESPECIAL DE COOPERACIÓN SUR-SUR DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): <http://ssc.undp.org/>; <http://tedc.undp.org/>

UNIDAD ESPECIAL DE COOPERACIÓN SUR-SUR DEL PNUD (2009). Mejorar la CSS y triangular, estudio de la situación actual y de buenas prácticas: http://south-southconference.org/wp-content/uploads/2009/11/ExSumm_Spanish.pdf

UNIDAD ESPECIAL DE CSS/PNUD. *Handbook online on South South Cooperation*: <http://learn-ssc.awardspace.com/>

UNIDAD ESPECIAL DE CSS/PNUD. Video explicativo sobre la CSS: <http://www.youtube.com/watch?v=2QU93DEf1Y>

