



Integración & Comercio

N° 36

Año 17

Enero-Junio 2013

@revista

Publicación Electrónica Semestral



BID

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Integración y Comercio
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe



Integración & Comercio

N° **36** // Año **17** // Enero-Junio 2013

RNP: 5095064
ISSN: 1995-9524

*Publicación propiedad del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe,
Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.*

Comité de Dirección

Ricardo Carciofi*
Antoni Estevadeordal

Comité Editorial

Gala Gómez Minujín
Juan Martín
Christian Volpe

Coordinación-Edición

Susana M. Filippa
Julieta S. Tarquini

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © [1996] Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Esmeralda 130 Piso 16
C1035ABD Buenos Aires, Argentina
Tel: (54 11) 4323-2350
Fax: (54 11) 4323-2365
e-mail: intal@iadb.org
<http://www.iadb.org/intal>

* Ricardo Carciofi, Director del BID-INTAL hasta el 31 de mayo de 2013.



ÍNDICE

C OOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES? <i>Matthew Shearer y Joaquim Tres</i>	1
--	---

A RTÍCULOS	13
-------------------	----

<i>Bienes públicos y cooperación regional para el desarrollo: Una nueva mirada</i> <i>Todd Sandler</i>	15
---	----

<i>El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: La experiencia iberoamericana</i> <i>Cristina Xalma</i>	29
---	----

<i>La creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur en las relaciones económicas entre Asia y América Latina y el Caribe</i> <i>Jae Sung Kwak</i>	43
--	----

<i>Las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones incluyentes para la Cooperación Sur-Sur en América Latina</i> <i>Jorge Balbis Pérez</i>	59
--	----

A RTÍCULOS DE LA CONVOCATORIA	75
--------------------------------------	----

<i>La Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina: ¿Cuál es el rol del sector privado?</i> <i>Shannon Kindornay, Pablo Heidrich y Matthew Blundell</i>	77
--	----



La promoción de la capacitación profesional y del desarrollo de habilidades: Un caso de Cooperación Triangular entre Alemania, Brasil y Perú 95

Susana Carrillo y Napoleão Dequech Neto

Cooperación Sur-Sur y empresas en Brasil y Chile 103

Rita Giacalone

La Cooperación Sur-Sur en Surinam: ¿Nuevas perspectivas para la integración de la infraestructura? 111

Adriana Erthal Abdenur

Seguridad energética y cooperación binacional: Un estudio de caso de la represa de Itaipú 123

Thauan Santos, Luan Santos y Cassia Oliveira

ENTREVISTAS 135

Cooperación Sur-Sur

Sandra Bessudo Lion (APC-Colombia) 137

Jorge Daccarett (AGCI) 141

Martín Rivero Illa (AUCI) 145

Juan Manuel Valle Pereña (AMEXCID) 149

Rebeca Grynspar (PNUD) 155

Brenda Killen (OCDE) 161

Rafael Garranzo (AECID) 165

Masato Watanabe (JICA) 171

ESTADÍSTICAS 179

COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿Mucho ruido y pocas nueces?

MATTHEW SHEARER

Especialista Senior del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

JOAQUIM TRES

Especialista Líder del Sector de Integración y Comercio del BID.

INTRODUCCIÓN

¿Es la ayuda el problema? *Cuando la ayuda es el problema* es el provocador título de un libro que figuró en la lista de *best sellers* del *New York Times* del año 2009. En él, su autora, Dambisa Moyo, reseña las deficiencias de la cooperación que tradicionalmente se realiza con África y propone algunas soluciones aún más polémicas para su continente.¹ Pero ¿realmente la cooperación para el desarrollo ya ha cumplido su ciclo? ¿Y acaso toda la cooperación sigue las antiguas pautas coloniales y continúa en manos de los actores de siempre, tal como sostiene Moyo?

En nuestra opinión, la cooperación sigue “viva y coleando”, con algunos cambios interesantes que han

venido ganando impulso en los últimos años, tanto entre los donantes tradicionales como entre los nuevos actores de la Cooperación Sur-Sur (CSS), que siguen sumándose. La ayuda de los países desarrollados canalizó US\$134.000 millones en 2011, lo que equivale a un aumento del 154% respecto de la cifra movilizada en la década anterior; los cálculos preliminares correspondientes a 2012 muestran, para sorpresa de pocos, una ligera caída (US\$126.000 millones).² A pesar de sus posibles carencias, la cooperación que otorgan los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE está pasando rápidamente a ser más eficaz e inclusiva y a fortalecer la apropiación por parte de sus beneficiarios, principios que quedaron reflejados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo (2005) y que luego se consolidaron en el Programa de Acción de Accra y en el documento de resultados de Busan (2011). Así, la calidad de la cooperación que actualmente brindan los donantes tradicionales ha mejorado sustancialmente, a tal punto

¹ Moyo. 2009. *Cuando la ayuda es el problema* [título original: *Dead Aid*] es un examen a fondo de los argumentos de larga tradición que expresan escepticismo respecto del impacto positivo de la ayuda y la cooperación para el desarrollo, incluidos los del influyente trabajo de Bauer (1971) así como las críticas más recientes de Easterly (2006).

² La ayuda de los países desarrollados se refiere a aquella concedida por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

* Las opiniones expresadas en el presente artículo pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición del BID ni la de sus países miembros. Los autores agradecen a Christian Volpe por sus valiosos comentarios.

que en lugar de hablar de donantes y beneficiarios hoy resulta más correcto hablar ya de “socios para el desarrollo”.

Mientras tanto, de acuerdo con los datos del CAD, el flujo de ayuda entre los países en desarrollo, medido en dólares, se ha multiplicado casi diez veces en la última década. Sin embargo, estas estadísticas no incluyen algunas de las nuevas modalidades ni a los nuevos proveedores. Más importante aún es que muchos países en desarrollo, incluidos algunos de América Latina y el Caribe, han lanzado programas de cooperación muy dinámicos para intercambiar conocimiento y acciones de desarrollo con otros socios del Sur, tanto de la misma región como de otras regiones.³ Tal como demostraremos en este artículo, la Cooperación Sur-Sur es, algo muy tangible y más complejo de lo que parece y más que sólo “ruido y pocas nueces”, que refleja nuevos mecanismos, nuevas maneras de pensar y un constante realineamiento económico.

No obstante, esta conclusión plantea nuevos interrogantes como: ¿cuáles son las fuerzas que impulsan el aumento de esta modalidad de cooperación cada vez más importante? ¿Cuáles son las características de este incipiente paradigma de cooperación? ¿Cómo está cambiando el marco de cooperación internacional de una arquitectura a un ecosistema? ¿Cuáles son las implicaciones de estos cambios para la región de América Latina y el Caribe y para el BID? ¿Y cuáles son los desafíos que presentan a futuro la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular?

LAS FUERZAS QUE IMPULSAN LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Los países en desarrollo han registrado un fuerte crecimiento en la última década. Los mercados emergentes y las economías en desarrollo crecieron a una tasa promedio anual del 6,6% entre 2001 y 2011, y se estima que crecerán 5,6% durante el período 2011-2016. Al mismo tiempo, la región de América Latina y el

Caribe, en su conjunto, creció 3,8% por año y se espera que continúe creciendo a una tasa del 3,6% (FMI, 2013). Según las proyecciones del FMI, las economías en desarrollo representarán el 55% del producto económico mundial hacia 2018 (Giles y Allen, 2013).

El comercio internacional ha sido el principal impulsor de la cada vez más estrecha relación Sur-Sur. Esto se manifiesta en el crecimiento del comercio entre América Latina y el Caribe y Asia, sobre todo de China, y en el número cada vez mayor de acuerdos de libre comercio vigentes entre las economías de ambas regiones, que ya suman veinte desde la entrada en vigor del primero en el año 2004.⁴ Si bien las exportaciones de América Latina y el Caribe al mundo se han triplicado desde el año 2000, las exportaciones de la región a China crecieron más de veinticinco veces (FMI, Dirección de Estadísticas Comerciales).

La mejora de las condiciones políticas y de las perspectivas económicas ha servido para atraer inversión extranjera directa a la región, gran parte de la cual viene de otros países del Sur. En la actualidad, ocho países de la región tienen grado de inversión por las agencias de calificación crediticia y, en numerosas ocasiones, se ha más que triplicado la demanda de bonos de otros países de la región. A nivel mundial, la participación de las economías en desarrollo y en transición en el volumen total de salidas de inversión extranjera directa ha aumentado del 10% en 2002 al 27% en 2011 (*UNCTADstat*), y gran parte de esta inversión es de naturaleza Sur-Sur. Una vez más, China viene desempeñando un papel importante: los créditos que China ha otorgado a la región crecieron hasta llegar a totalizar US\$6.000 millones en 2008, US\$18.000 millones en 2009, y US\$37.000 millones en 2010 (Gallagher *et al.*, 2012).

La expansión de los vínculos comerciales y de inversión se da simultáneamente con un aumento de los flujos de fondos destinados a la ayuda y, en

³ Si se mide la Cooperación Sur-Sur sólo en términos de su monto en dólares, posiblemente se generarán errores de percepción. La diversidad de mecanismos de cooperación que se registra en la Cooperación Sur-Sur hace difícil calcular correctamente su magnitud; además, el precio de los bienes y servicios incluidos en la Cooperación Sur-Sur es mucho más bajo que los de la cooperación otorgada por los países desarrollados.

⁴ La arquitectura del comercio internacional de América Latina y el Caribe refleja, en términos más generales, una creciente integración con la economía mundial. La cantidad de acuerdos de libre comercio de los que es parte uno o más miembros de la región aumentó de doce acuerdos vigentes en el año 2000 a sesenta al cierre del año 2012.

términos más generales, a la cooperación.⁵ En relación con el financiamiento del desarrollo, la cooperación de los países en desarrollo está creciendo en términos tanto absolutos como relativos. Los fondos de ayuda externa para el desarrollo de países que no pertenecen al CAD de la OCDE aumentaron de US\$995 millones en 2001 a US\$9.700 millones en 2011, lo que equivale a pasar de menos del 2% del total de la ayuda a más del 5% (OCDE. *Query Wizard for International Development Statistics*).

En cambio, determinar los montos de la Cooperación Sur-Sur resulta mucho más complejo, porque las cifras de ayuda para el desarrollo siguen una estricta definición de la cooperación que refleja las modalidades características de la cooperación de los países del Norte a los del Sur. Más aún, numerosos países en desarrollo, incluidos algunos de los proveedores más grandes de cooperación, no informan al CAD de la OCDE los montos que destinan a la asistencia porque utilizan metodologías diferentes, su cooperación no necesariamente se mide en dólares estadounidenses y los precios de sus bienes y servicios son mucho más bajos que los que se registran en el marco de la Cooperación Norte-Sur. Dados estos factores que dificultan los cálculos de los flujos de ayuda, no se incluyen los niveles de la cooperación en la Sección Estadísticas de este número de la *Revista Integración & Comercio*, sino que se presentan los flujos de comercio e inversión Sur-Sur para brindar una idea de la tendencia a las relaciones económicas más estrechas entre los países en desarrollo.

El crecimiento económico rápido y sostenido observado en muchos países en desarrollo en la última década ha estado acompañado por el surgimiento de estos países como actores cada vez más importantes en el escenario de la cooperación internacional, que han asumido una participación más destacada no sólo en términos de gobernanza global -por ejemplo, a través del G-20-, sino también en términos de los flujos de ayuda y de compartir experiencias exitosas con otros países que enfrentan desafíos de desarrollo similares.

Este cambio en el crecimiento de las economías emergentes, sobre todo las de Asia, ha generado un

mundo multipolar que se manifiesta en un nuevo equilibrio del sistema de cooperación internacional, del cual la Cooperación Sur-Sur es una parte fundamental. La “nueva” Cooperación Sur-Sur revela cambios significativos en la estructura económica global subyacente, a diferencia de los movimientos que se registran en la “superficie” geopolítica. Si bien el crecimiento económico del Sur viene produciéndose desde hace algún tiempo, el alcance y las implicaciones de ello no se hicieron totalmente evidentes hasta la Gran Recesión. A diferencia de lo que ocurrió en los países de la zona del euro y, en menor grado, en los Estados Unidos, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe pudieron recuperarse rápidamente de la crisis financiera internacional de 2008 y retomar la senda del crecimiento de sus economías sin caer en los niveles de estancamiento de crisis anteriores.⁶ Esta recuperación fue posible en parte gracias a una gestión macroeconómica prudente, a un nivel considerable de reservas internacionales debido al auge de los precios de los productos básicos, a una mayor solidez de las instituciones de regulación financiera y al hecho de tener margen fiscal para instrumentar programas anticíclicos en épocas de crisis, de modo que hay señales de fundamentos más sólidos, mejores políticas y de que soplan vientos favorables a la economía.

EL NUEVO PARADIGMA DE COOPERACIÓN

La Cooperación Sur-Sur no se presenta como una alternativa de la ayuda tradicional sino como un complemento, a juzgar por la Declaración de Busan. Tanto los donantes tradicionales como los nuevos donantes del Sur están asociándose en este nuevo espacio de Cooperación Triangular en el cual las experiencias exitosas de desarrollo se trasladan de un país (conocido como “país pivote”) a otro (el beneficiario) con el apoyo financiero y/o técnico de un tercero (el facilitador, normalmente denominado “donante tradicional”) (OCDE, 2012), lo que permite mejorar la práctica y reducir los costos. La Cooperación Triangular es un claro ejemplo de esta nueva alianza entre los diferentes tipos de actores involucrados en el desarrollo. A pesar de este nuevo y más constructivo contexto, es mucho lo que les queda por hacer a todos los socios para

⁵ Hay argumentos sólidos en el sentido de que los vínculos comerciales promueven la cooperación internacional de manera más general (Devlin y Estevadeordal, 2002; Estevadeordal y Suominen, 2008).

⁶ De hecho, China actuó como un contrapeso parcial para la caída global de la demanda de bienes así como de la oferta de bienes accesibles y de inversión extranjera directa durante la crisis.

el desarrollo en áreas como el cálculo, el monitoreo y la evaluación de los fondos de la Cooperación Triangular, el intercambio de información sobre mecanismos para promover y conceder financiamiento a la Cooperación Triangular y el análisis del rol del sector privado, entre otras (OCDE, 2013).

Sin embargo, a pesar de las declaraciones de los niveles políticos más altos o tal vez en razón de ellas, persiste la duda sobre si se trata sólo de una retórica bien intencionada o si la “nueva” Cooperación Sur-Sur es verdaderamente un nuevo paradigma de cooperación para el desarrollo.

La cooperación entre los países en desarrollo no es necesariamente nueva; en el pasado hubo bastantes iniciativas de Cooperación Sur-Sur de gran nivel de visibilidad. Sin embargo, dichas iniciativas estaban impulsadas más por la solidaridad *post*-colonial de los países en desarrollo, por la búsqueda de una alternativa a la polarización que planteaba la Guerra Fría y por cuestiones políticas más que por la noción de cooperación para el desarrollo. Lo “nuevo” es que la actual Cooperación Sur-Sur se centra en el desarrollo, a partir del impulso oficial dado allá por el año 1978 en el Plan de Acción de Buenos Aires y que, en la práctica, se aceleró más recientemente.⁷

Las mejores perspectivas económicas de los países en desarrollo se han visto acompañadas por un mayor protagonismo del tema de la Cooperación Sur-Sur en los foros internacionales. La creciente importancia que viene adquiriendo la “nueva” Cooperación Sur-Sur cuando se habla de la cooperación para el desarrollo se refleja en la inclusión del tema en el Programa de Acción de Accra de 2008, adoptado en ocasión del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

El Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, realizado en Busan en 2011, Corea, representó un punto de inflexión en el concepto de cooperación internacional. En esa ocasión, una diversidad sin precedentes de donantes, enfoques y actores involucrados en la cooperación internacional se reunió

para discutir y abordar los desafíos de avanzar en el desarrollo y reducir la pobreza y las desigualdades del mundo. El compromiso de la comunidad para el desarrollo con la Cooperación Sur-Sur se afianzó aún más en esta reunión, y la *Declaración de Busan* refleja el papel central que ocupa la Cooperación Sur-Sur en esta arquitectura de cooperación cada vez más compleja.

El hecho de que la Cooperación Sur-Sur forme parte del lenguaje del desarrollo pone de manifiesto una conciencia cada vez mayor del creciente poder económico de los países en desarrollo, que en muchos casos incluye la reducción de la pobreza, el desarrollo institucional y avances en el campo de las tecnologías de la información que no sólo facilitan el intercambio de información sino que también hacen ese intercambio más evidente a los ojos del observador. Las declaraciones políticas, por ser lo que son, no reflejan solamente la decisión de cambiar las condiciones económicas sino, antes bien, el reconocimiento de los cambios que ya están produciéndose en las realidades económicas.

Por otra parte, la “nueva” Cooperación Sur-Sur puede concebirse como la culminación de medio siglo de conocimientos acumulados sobre qué funciona y qué no. Un ejemplo pertinente de América Latina y el Caribe es el de los programas sociales focalizados que apuntan a reducir los niveles actuales de pobreza extrema y, al mismo tiempo, intentan evitar su transmisión intergeneracional, por ejemplo mediante transferencias condicionadas de recursos en efectivo a las familias, que exigen como contraprestación que los hijos reciban las vacunas correspondientes, estén bien alimentados o asistan a la escuela. Algunos de estos programas fueron pioneros, como Oportunidades (México), Solidario (Chile) y *Bolsa Família* (Brasil), y otros los siguieron: Programa Jefas y Jefes de Hogar (Argentina), Familias en Acción (Colombia), PRAF (Honduras), PATH (Jamaica), Red de Protección Social (Nicaragua) y Juntos (Perú), entre otros.⁸

Las exitosas experiencias de desarrollo de algunos países no sólo los alentaron a brindar cooperación a otros países sino que también los llevaron a constituirse en ejemplos que otros desean emular en muchos aspectos. Entre los resultados de desarrollo obtenidos

⁷ *Plan de Acción de Buenos Aires*. En el documento de resultados de la conferencia de Nairobi, llevada a cabo para celebrar el 30º aniversario de la conferencia de Buenos Aires, se establecieron los siguientes principios de la Cooperación Sur-Sur: “...respeto de la soberanía nacional, la implicación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo”. (Asamblea General de la ONU, 2010).

⁸ Un estudio reciente analiza seis de estos programas de transferencias condicionadas de recursos en efectivo con el fin extraer conclusiones para los países que están por lanzar o considerando la implementación de tales programas (Paes-Sousa *et al.*, 2013).

se registran actividades e iniciativas exitosas y no exitosas. Si bien algunas de estas experiencias se han incorporado a la literatura académica y han definido las políticas de algunos donantes tradicionales, suelen pasar por las distorsiones y los filtros a los que están naturalmente sujetos los observadores, de modo que el contexto más amplio y el cuadro más completo de estas experiencias se encuentran en las instituciones de los países en desarrollo y entre los actores que las han vivido directamente. Las rápidas mejoras en las tecnologías de la comunicación y el avance de la sociedad de la información han permitido el aprovechamiento de estos recursos de conocimientos e intercambio de buenas prácticas.

Sin embargo, para que la Cooperación Sur-Sur resulte plenamente satisfactoria, es importante reconocer que la transferencia de las buenas prácticas del Sur puede estar sujeta a errores similares a los cometidos en las relaciones Norte-Sur de ayuda tradicional. No hay mejor manera de generar experiencias de desarrollo exitosas que aprovechar los conocimientos locales y encontrar soluciones locales a los problemas locales. Es más, las buenas prácticas de la Cooperación Sur-Sur pueden servir como fuente de inspiración para las soluciones de desarrollo identificadas a nivel local.⁹

Se observa mayor horizontalidad no sólo en la cooperación entre países en desarrollo sino también en las relaciones de cooperación más tradicionales entre el Norte y el Sur, dadas las nuevas realidades económicas. El resultado de este reordenamiento económico es una tendencia hacia una "agenda global" compartida con mayor simetría entre actores que buscan materializar sus propias metas (Birdsall, 2012).

EL CAMBIANTE ECOSISTEMA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN

La aparición de nuevos actores y nuevas formas de interacción está cambiando la naturaleza del propio marco de la cooperación internacional. Este marco en el que se materializa la cooperación está

⁹ Para ahondar en el rol de conocimiento local en el desarrollo, consúltese la obra de *Robert Chambers* sobre desarrollo participativo, el concepto de PDIA (adaptación iterativa centrada en la resolución de problemas) de la *Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard* o Rodrik (2008).

dejando de ser una arquitectura -lo que implica una construcción física fija generalmente diseñada para cumplir una función específica- para transformarse más en un *ecosistema* caracterizado por una interacción dinámica entre una multiplicidad de organismos y relaciones de diferentes tipos, muchas de las cuales no son fáciles de detectar pero que igualmente contribuyen a definir el todo.

Los organismos deben adaptarse continuamente a ese entorno de cambio constante. Una de esas adaptaciones se evidencia en el menor énfasis puesto en la condicionalidad política asociada al período del Consenso de Washington. Otra innovación es la aparición de la Cooperación Triangular, en la que las ventajas comparativas de los socios tradicionales pueden ser utilizadas para aumentar la eficacia de la Cooperación Sur-Sur.

Las modalidades de diálogo también están cambiando para volverse más amplias e inclusivas. Mientras que el G-7, a través del Comité de Ayuda al Desarrollo, fue la fuerza motriz de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005, el mundo multipolar de hoy ya ha quedado plasmado en el documento de resultados de Busan de 2011, como consecuencia de la adopción de enfoques de asistencia más inclusivos. El papel de los países en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe, es evidente no sólo en la futura arquitectura de cooperación establecida en el documento de resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda sino también en el proceso que llevó a la preparación y participación activa del foro y a la redacción del documento.

El sistema de financiamiento oficial para el desarrollo también se ha descentralizado más con respecto a la cantidad de actores, la variedad de instrumentos y la diversidad de enfoques. Esto refleja el reciente surgimiento de un mundo más multipolar, pero también es parte de una tendencia de más larga data que comienza con el sistema de Bretton Woods, a través de la creación de los bancos regionales multilaterales, seguida por el aumento de los bancos subregionales de desarrollo, además de fuentes nacionales de financiamiento para el desarrollo tanto en el Norte (programas subnacionales de ayuda) como en el Sur, incluido el proyecto más reciente de los países: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) de crear un banco de desarrollo común.

La aparición de nuevos actores también implica una más amplia variedad de instrumentos y enfoques, lo que a su vez limita las posibilidades de comparar distintas fuentes de financiamiento (Severino y Ray, 2009). Por ejemplo, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo pueden ofrecer atractivos préstamos en condiciones concesionales dada su calificación crediticia AAA y acompañar sus créditos con asistencia técnica y productos del conocimiento, aunque a menudo demandan más tiempo de preparación que otras fuentes de financiamiento, mientras que esas otras fuentes pueden exigir el pago de tasas más altas y ofrecer menos productos complementarios, o incluso ninguno, e imponer estándares técnicos o salvaguardas ambientales y sociales menos estrictos.¹⁰ Sin embargo, esta variedad ofrece a los países en desarrollo un menú de fuentes de financiamiento más amplio que antes, lo que permite incrementar las herramientas de las que los países pueden disponer para complementar sus fuentes nacionales de financiamiento del desarrollo, que constituyen la principal fuente de inversión pública a través de los presupuestos nacionales y los planes de inversión anuales.

IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EL BID

América Latina y el Caribe es una región receptora de cooperación decreciente y se espera que esta tendencia continúe en razón del crecimiento económico y la reducción de la pobreza que vienen registrándose así como por dificultades económicas de la mayoría de los países donantes tradicionales que ahora reducen sus presupuestos y los priorizan para otras regiones con necesidades más perentorias. El porcentaje de ayuda externa para el desarrollo destinado a la región ha caído del 10% del total de 2000/2001 al 8% en 2010/2011 (*OCDE. Query Wizard for International Development Statistics*). La

graduación como receptora de ayuda por los donantes tradicionales también representa un desafío a algunos países de América Latina y el Caribe. El crecimiento y la consiguiente reducción de la pobreza en muchos países de ingreso medio hace más visible la pobreza en los países menos adelantados y, por ende, una mayor focalización de la ayuda para el desarrollo en las necesidades inmediatas de estos países, que son principalmente Estados frágiles, sobre todo del África subsahariana, tal como se señala en Kharas y Rogerson (2012). Este estudio postula que no sólo está cambiando el foco geográfico de la cooperación, sino que los actores del desarrollo tendrán que reevaluar sus modelos de negocios también, ampliando el alcance de la cooperación más allá de la pobreza mediante tres ejes principales de cooperación: (i) bienestar social, (ii) crecimiento y comercio mutuamente beneficiosos, y (iii) provisión de bienes públicos globales. Estos tres desafíos que enfrenta la cooperación se ven respetivamente impulsados por: (i) una filantropía y sociedad civil de alto impacto, (ii) la Cooperación Sur-Sur y la combinación de financiamiento público y privado, y (iii) el financiamiento para mitigar el cambio climático (Kharas y Rogerson, 2012).

La innovación es necesaria para contrarrestar el menor sentido de urgencia de algunos donantes tradicionales. La región de América Latina y el Caribe ha sido una fuente de soluciones para el desarrollo que pueden aprovecharse a través de la Cooperación Triangular y compensar el interés cada vez menor en la región por parte de los donantes tradicionales. Asimismo, si existe una tendencia a centrarse menos en América Latina y el Caribe debido a que hay mayores necesidades en otras regiones, tal vez pueda compensarse destacando en la obtención de resultados e innovación en desarrollo en la región. Asegurar que el impacto sobre el desarrollo pueda evaluarse y demostrarse ayudará sin ninguna duda a reducir el éxodo de donantes tradicionales en una región dominada por países de ingreso medio y también a atraer donantes nuevos que desarrollarán un interés estratégico por ver el impacto sobre el desarrollo en su propia región.

¹⁰ Humphrey y Michaelowa (2013) muestran que el tiempo de aprobación de créditos es de doce a dieciséis meses en el caso del Banco Mundial, de siete a diez meses en el caso del BID y de tres a seis meses (uno y medio si es urgente) en el caso de la Corporación Andina de Fomento (CAF), mientras que el costo total de los intereses de los préstamos a tasa LIBOR representa menos del 2% en el caso del Banco Mundial y el BID, y más del 4% en el caso de CAF. Cabe advertir al lector que las comparaciones entre préstamos no pueden hacerse con mucha precisión porque se trata de instrumentos financieros diferentes.

El BID también ha reaccionado ante estos cambios que se registran a nivel global y regional. Los avances observados en las economías de América Latina y el Caribe les ha dado más alternativas en cuanto a fuentes de financiamiento. El BID ha recalibrado las opciones que ofrece a sus miembros prestatarios al tratar de mantenerse muy próximo a las prioridades de desarrollo de sus clientes, de tener una presencia más importante

en los países de la región, de reducir los tiempos de preparación de las operaciones y de diferenciar sus productos crediticios agregándoles valor a través de productos del conocimiento complementarios e introduciendo mayor eficacia del desarrollo en sus intervenciones. El BID decidió un aumento de su capital en 2012 para prestar US\$12.000 millones anuales en forma sostenida en la próxima década, en vistas de que las economías de la región habían duplicado su tamaño desde el último aumento de capital, decidido en 1994. El BID también ha aumentado su apoyo al desarrollo a través de préstamos al sector privado de alrededor de US\$1.500 millones por año.

El BID facilita la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe a través de diversos instrumentos. El ingreso neto de los préstamos otorgados a los países miembros prestatarios así como las contribuciones de los países miembros al Fondo para Operaciones Especiales hace posible otorgar financiamiento concesional a Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua,¹¹ así como donaciones a Haití por un monto total que asciende actualmente a US\$200 millones por año.

La Iniciativa de Bienes Públicos Regionales del BID se basa en la lógica de que los países de América Latina y el Caribe comparten desafíos y oportunidades de desarrollo que pueden abordarse de forma más efectiva y eficiente a nivel regional a través de la acción colectiva y horizontal Sur-Sur de los países miembros prestatarios del BID. Bajo la definición de bienes públicos regionales del BID subyace la noción de que la acción colectiva de un grupo de países deciden colectivamente cómo alcanzar una meta, incluida la agenda, la gobernanza y los socios de la cooperación regional, así como los compromisos regionales que desean asumir. El BID desempeña el rol de intermediarios imparcial, facilitador de consensos y prestador de Cooperación Triangular, mediante la provisión de financiamiento destinado a superar los obstáculos típicos de toda primera etapa de un proyecto de cooperación que, en última instancia,

redundará en beneficios que serán aprovechados por más de un país.¹²

El BID se ha embarcado en un programa conjunto de investigación y Cooperación Sur-Sur con el Banco Asiático de Desarrollo, intercambiando experiencias sobre el desarrollo y conocimiento sobre cuestiones de interés mutuo, tales como aduanas, banda ancha, corredores de integración sustentables, negocios inclusivos, ciudades sustentables, programas de transferencias condicionadas y gestión para alcanzar resultados de desarrollo. El Banco también respalda el fortalecimiento de organismos de cooperación de América Latina y el Caribe, el posicionamiento estratégico de la región en las iniciativas de Cooperación Sur-Sur a nivel más global y la participación en intercambios profesionales y académicos con China, Corea y también con Japón. Estas actividades son posibles gracias al financiamiento brindado por estos donantes con el objeto de aumentar el impacto de las relaciones económicas más profundas entre Asia y América Latina y el Caribe.

Los miembros prestatarios del BID no sólo son hoy proveedores de conocimiento y soluciones de desarrollo, sino que se han convertido en socios de cooperación y contribuyen en el otorgamiento de donaciones y en la promoción de la integración regional y global de los países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, Chile, Colombia y México hacen aportes a los fondos de integración administrados por el Banco desde 2011.

DESAFÍOS PRESENTADOS POR LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Medir la Cooperación Sur-Sur en términos monetarios es muy difícil ya que las modalidades de cooperación se vuelven cada vez más heterogéneas. Mientras que la ayuda tradicional se mide en flujos de financiamiento, que por su naturaleza son cuantificables, es mucho más difícil asignar un valor

¹¹ “Bajo los actuales criterios de elegibilidad, Guatemala y Paraguay también han recibido una cantidad más pequeña de financiamiento por parte del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), además de un acceso regular al Capital Ordinario” (BID).

¹² Hasta abril de 2013, se aprobaron 92 proyectos de cooperación técnica con fondos del Programa de Bienes Públicos Regionales por un total de US\$73 millones. Para más detalles sobre este programa del BID, véase BID (2011). Otro programa del BID es el Programa de Cooperación Técnica Intrarregional, creado en 1976, que financia servicios de asesoría para contribuir a la transferencia de conocimientos y tecnología con el fin de respaldar los esfuerzos de desarrollo económico y social de los países miembros prestatarios y promover la cooperación entre ellos.

numérico al intercambio de conocimiento o la provisión de soluciones de desarrollo.¹³

La cooperación entre países en desarrollo a menudo adopta formas nuevas que escapan a la definición estricta de ayuda para el desarrollo, aun cuando se trate de asistencia financiera. Los préstamos otorgados por países en desarrollo pueden ser a través de bancos de exportación/importación, que a veces ofrecen condiciones de préstamo menos rígidas, pero que a menudo pueden estar asociadas a la compra de bienes y servicios del país prestador, en diversos grados de concesionalidad. De hecho, incluso es difícil clasificar a los países que integran este nuevo y diverso *ecosistema* de desarrollo, puesto que los países asumen roles más complejos que la simple dicotomía “beneficiario *versus* donante”, o bien por el hecho de que algunos países clasificados como “en desarrollo” alcanzan un producto interno bruto (PIB) *per cápita* superior al de algunos países “desarrollados” y donantes tradicionales.

También es necesario medir los impactos y resultados y, a la vez, evaluar las intervenciones de Cooperación Sur-Sur a la luz de una definición de la ayuda más inclusiva. La evaluación en desarrollo todavía es una disciplina relativamente incipiente en la que hay mucho por mejorar, no sólo en relación con la Cooperación Sur-Sur. La ayuda tradicional fue gradualmente poniendo énfasis en la evaluación y algunos donantes incluyeron metodologías participativas para incorporar a los beneficiarios de los proyectos, pero siempre lucharon con el “factor de atribución”, es decir, cuánto de las mejoras podían atribuirse a la intervención de la ayuda y cómo aislarla de otros factores contextuales. Determinar la causa y el efecto es aún más problemático en vista de la diversidad de formas que puede adquirir la cooperación entre los países en desarrollo. Si bien la Cooperación Sur-Sur no es necesariamente nueva, su preeminencia en la agenda dominante sobre el desarrollo es parte de un nuevo paradigma que se caracteriza por haber generado mucha menos literatura sobre seguimiento y evaluación, por lo que sin duda crecerán los llamamientos para hacerla evaluable y será necesario realizar nuevas investigaciones sobre la

Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular para ofrecer una nueva mirada sobre sus efectos.

Los nuevos actores con nuevas perspectivas ofrecerán soluciones creativas e innovadoras. Pero tiene que haber una coordinación, para no perder de manera de no perder de vista los objetivos más amplios de transformación estructural dada la gran cantidad de intervenciones individuales que se presentan (Fengler y Kharas, 2010). Habrá necesidad de asegurar la convergencia y sinergia entre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 (la sucesora de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (Sinclair, 2012).¹⁴ Una tarea afín será gestionar eficazmente los esfuerzos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe con miras a hacer un aporte decisivo en pro de esas iniciativas.

En conclusión, está claro que la ayuda está “viva y coleando”, con algunos cambios muy interesantes y recientes que abren nuevas ventanas de oportunidad y que cuentan con más actores y modalidades. La Cooperación Sur-Sur ha surgido con firmeza y ganó un lugar destacado en los foros de ayuda para complementar la Cooperación Norte-Sur a consecuencia del crecimiento económico sostenido que viene registrándose en los países en desarrollo, sobre todo en los BRICS y los países de ingresos medios, y gracias a una mayor influencia política que confirma el realineamiento económico que está en curso y el nuevo mundo multipolar, por cierto cada vez más complejo. El nuevo contexto ya no puede caracterizarse como la evolución de la arquitectura de ayuda Norte-Sur posterior a la guerra, sino como un *ecosistema* de cooperación más complejo que incluye la Cooperación Sur-Sur, la Cooperación Triangular y un panorama de cooperación cada vez más descentralizado.

Este nuevo *ecosistema* de cooperación tiene implicaciones profundas para los países de América

¹³ De hecho, en el documento final de Nairobi se afirma lo siguiente: “La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad”. (Asamblea General de la ONU, 2010).

¹⁴ La *Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*, que surgió como resultado del Foro de Alto Nivel de Busan, está trabajando para fortalecer la cooperación para el desarrollo, profundizar la Cooperación Sur-Sur y monitorear y hacer operativos los compromisos asumidos en Busan. En un reciente Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 se incluyen recomendaciones para dicha agenda, entre las cuales la sustentabilidad es una clara prioridad (ONU, 2013; Haddad, 2013).

Latina y el Caribe. Como resultado de su buen desempeño económico, varios países se han convertido en donantes activos dentro y fuera de sus evidentes áreas de influencia, mientras que hay países más pequeños y vulnerables que corren el riesgo de la desvinculación de los donantes tradicionales, cuya ausencia tal vez no pueda ser compensada por la Cooperación Sur-Sur en el corto plazo. El BID aumentó su capital para ampliar sus posibilidades y escalar en su rol como donante, tal como lo demuestran la transferencia anual de US\$200 millones a Haití de su Fondo de Donaciones para el período 2010-2020 así como otros programas de Cooperación Sur-Sur en bienes públicos regionales y su asociación con Asia a través del Banco Asiático de Desarrollo.

A pesar del entusiasmo generado por la aparición de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, han surgido importantes desafíos relacionados con una definición apropiada de la cooperación que tenga implicaciones a la hora de medir los flujos de ayuda externa para el desarrollo y determinar lo que cuenta y lo que no. Sin embargo, el principal desafío será asegurar que la Cooperación Sur-Sur tenga un verdadero impacto en el desarrollo económico, social e institucional a fin de convertir, para el año 2030, a la pobreza extrema en un capítulo del pasado y que contribuya al bienestar de todos.

CONTRIBUCIONES

En el primer trabajo de este número de *Integración & Comercio*, Todd Sandler -de la Universidad de Texas en Dallas- analiza los bienes públicos regionales y sus implicaciones para el desarrollo sustentable en la región. En "Bienes públicos y cooperación regional para el desarrollo: una nueva mirada" reseña las propiedades de los bienes públicos, traza una distinción de sus distintos tipos de acuerdo con sus niveles de alcance, analiza el rol de las instituciones en la provisión de bienes públicos y presenta recomendaciones para la elaboración de políticas diez años después de publicar un capítulo en el libro *Regional Public Goods: From Theory to Practice* que llevó a la creación del Programa de Bienes Públicos Regionales del BID reseñado en esta introducción.

En "El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana", Cristina Xalma, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), analiza la evolución y características distintivas de la Cooperación

Sur-Sur y cómo esta cooperación cada vez más importante contribuye al diálogo internacional. El artículo presenta estadísticas e indicadores sobre la cooperación en América Latina.

Jae Sung Kwak, de la Kyung Hee University, explora las relaciones transpacíficas cada vez más profundas en las áreas del comercio, la inversión y la cooperación en el artículo "La creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur en las relaciones económicas entre Asia y ALC". Este trabajo analiza la importancia y las implicaciones cada vez mayores de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular entre la región de América Latina y el Caribe y China, Japón y Corea, señala que una forma de comprometer a las economías más pequeñas sería a través del marco multilateral y sostiene que la Cooperación Sur-Sur representa, en términos más amplios, una oportunidad para forjar más relaciones horizontales entre Asia y América Latina y el Caribe.

Jorge Balbis aborda un tema que hasta ahora ha recibido muy poca atención en la literatura: el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la definición, implementación y evaluación de las intervenciones de Cooperación Sur-Sur en la región. El artículo "Las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones incluyentes para la Cooperación Sur-Sur en América Latina" analiza de qué manera, a través de qué medios, en qué condiciones y con qué resultados las organizaciones de la sociedad civil están participando en las iniciativas públicas de Cooperación Sur-Sur mediante la lógica de la acción público-privada.

En "La Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina: ¿Cuál es el rol del sector privado?", Shannon Kindornay, Pablo Heidrich y Matthew Blundell, del North-South Institute, examinan de qué manera los proveedores de Cooperación Sur-Sur de la región interactúan con el sector privado. Los autores trazan comparaciones muy importantes entre los proveedores de Cooperación Sur-Sur y los donantes tradicionales en términos de motivaciones y enfoques, incluido el mayor énfasis que los actores de las iniciativas de Cooperación Sur-Sur ponen en el sector privado en comparación con los donantes tradicionales, que priorizan las soluciones inducidas por el mercado.

Susana Carrillo y Napoleón Dequech Neto, del Banco Mundial, estudian un caso de Cooperación Triangular en "La promoción de la capacitación profesional y del desarrollo de habilidades: un caso de Cooperación Triangular entre Alemania, Brasil y Perú".

Los autores se valen de este ejemplo para señalar que la Cooperación Triangular puede ser exitosa cuando las instituciones participantes comparten intereses, beneficios y un compromiso.

Rita Giacalone analiza la interacción de los intereses económicos privados y los objetivos de las políticas públicas en “Cooperación Sur-Sur y empresas en Brasil y Chile”. Además de abordar el importante rol que juega el sector privado en el cumplimiento de los objetivos de la política exterior, en este artículo también se examina el papel que desempeñan los modelos económicos de Brasil y Chile -comparados en el trabajo- en la facilitación de las actividades del sector privado.

En “La Cooperación Sur-Sur en Surinam: ¿Nuevas perspectivas para la integración de la infraestructura?”, *Adriana Erthal Abdenur* examina las nuevas oportunidades y desafíos que presenta la Cooperación Sur-Sur y sus implicaciones para la infraestructura de transporte y para la integración. La autora pone el foco en tres alianzas de Cooperación Sur-Sur que son pertinentes para Surinam y en el rol del gobierno nacional como agente de coordinación.

En “Seguridad energética y cooperación binacional: un estudio de caso de la represa de Itaipú”, *Thauan Santos, Luan Santos y Cassia Oliveira* plantean las razones que respaldan la integración energética y analizan los incentivos y las perspectivas para la cooperación hidroeléctrica transfronteriza con un enfoque que se vale de la teoría del juego, y llegan a la conclusión de que la cooperación será para beneficio de los dos países involucrados.

Los artículos están complementados con entrevistas a profesionales del campo de la cooperación para el desarrollo. Un grupo de entrevistas arroja luz sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular desde la óptica de figuras representativas de las agencias de cooperación regionales, entre las cuales se encuentran *Sandra Bessudo Lion*, Directora General de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia); *Jorge Daccarett*, Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI); *Martín Rivero Illa*, Director Ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), y *Juan Manuel Valle Pereña*, Director Ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

El segundo grupo de entrevistas complementa el primero, puesto que presenta las perspectivas de las organizaciones internacionales y las agencias de cooperación de los países desarrollados comprometidos con la Cooperación Triangular. Se incluyen las contribuciones de *Rebeca Grynsban*, Administradora Asociada y Secretaria General Adjunta del PNUD; *Brenda Killen*, Jefa de la División de la Alianza Global y de Políticas, Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE; *Rafael Garranzo*, Director de Cooperación con América Latina y el Caribe de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y *Masato Watanabe*, Vicepresidente de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). ♦

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA GENERAL ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), 2010. *Sexagésimo cuarto período de sesiones. Plenario. "Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur"*. A/RES/64/222. 23 de febrero.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2011. *Bienes públicos regionales: innovación en la Cooperación Sur-Sur*. Washington.

BAUER, P. T. 1971. *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics*. Harvard University Press.

BIRDSALL, NANCY. 2012. *The Global Financial Crisis: The Beginning of the End of the "Development" Agenda?* Documento de políticas 003 del Center for Global Development. Washington.

DEVLIN, ROBERT & ESTEVADEORDAL, ANTONI. 2002. "Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach", trabajo presentado en el "PECC Trade Forum on Developing Patterns of Regional Trading Arrangements in the Asia-Pacific Region: Issues and Implications". Documento Preliminar. Vancouver. 11-12 de noviembre.

EASTERLY, WILLIAM. 2006. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin Press.

ESTEVADEORDAL, ANTONI Y SUOMINEN, KATI. 2008. "Sequencing Regional Trade Integration and Cooperation Agreements", en: *The World Economy* 31(1).

FENGLER, WOLFGANG Y KHARAS, HOMI. 2010. "Overview: Delivering Aid Differently", en: Fengler, W. y Kharas, H. (Eds.) *Delivering Aid Differently: Lessons from the Field*. Brookings: Washington.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2013. "Perspectivas de la economía mundial". Base de datos. Abril.

GALLAGHER, KEVIN P.; IRWIN, AMOS Y KOLESKI, KATHERINE. 2012. *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Washington: Inter-American Dialogue.

GILES, CHRIS Y ALLEN, KATE. 2013. "Southeastern Shift: The New Leaders of Global Economic Growth", en: *Financial Times*. 4 de junio.

HADDAD, LAWRENCE. 2013. "The High Level Panel's After 2015 Report: Solid--and that is OK, Development Horizons weblog". 31 de mayo.

HUMPHREY, CHRIS Y MICHAELOWA, KATHARINA. 2013. "Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences", en: *World Development*, Volumen 44. Abril.

KHARAS, HOMI Y ROGERSON, ANDREW. 2012. *Horizon 2025: Creative Destruction in the Aid Industry*. Informe del Overseas Development Institute (ODI). Londres: Overseas Development Institute. Julio.

MOYO, DAMBISA. 2009. *Dead Aid: Why Is Aid Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). 2012. "Conclusions: Brainstorming Meeting on Triangular Co-operation". Lisboa. 13-14 de septiembre.

-----, 2013. "Emerging Messages and Follow-up Actions", Policy Dialogue on Triangular Co-operation. Lisboa. 16-17 de mayo.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). 2013. *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015.

PAES-SOUSA, ROMULO; REGALIA, FERDINANDO Y STAMPINI, MARCO. 2013. *Conditions for success in implementing CCT programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean*. BID, Resúmenes de Política N° 192. Washington: BID. Junio.

RODRIK, DANI. 2008. *Second-Best Institutions*. Documento de Trabajo 14050. National Bureau of Economic Research.

SEVERINO, JEAN-MICHEL Y RAY, OLIVIER. 2009. *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*. Center for Global Development, Documento de Trabajo 167. Washington.

SINCLAIR, JOHN. 2012. *Beyond 2015: MDGs, SDGs and Global Partnership*. The North-South Institute. 13 de noviembre.



Artículos

BIENES PÚBLICOS Y COOPERACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO: UNA NUEVA MIRADA

TODD SANDLER

Profesor titular de la cátedra Vibhooti Shukla de Economía y Economía Política de la Universidad de Texas en Dallas. Ha contribuido al estudio de los bienes públicos desde 1972 y es coautor del libro Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods publicado por Cambridge University Press en 1986 y 1996. En 2004, el libro Regional Public Goods, From Theory to Practice, cuyos editores son Antoni Estevadeordal, Brian Frantz y Tam Nguyen, incluyó un capítulo sobre bienes públicos regionales de su autoría.

En el presente artículo se ofrece un nuevo enfoque sobre los bienes públicos y el papel que desempeñan en la promoción del desarrollo sustentable y la cooperación en el ámbito de América Latina. En primer lugar, se describen las características esenciales de los bienes públicos (no rivalidad y no exclusión de beneficios, y tecnología de agregación de la oferta pública) y su influencia en la prognosis de la provisión de bienes públicos regionales. Desde el punto de vista de la acción colectiva, se establece una diferenciación importante entre cuatro clases de bienes públicos: bienes públicos nacionales (BPN), bienes públicos regionales (BPR), bienes públicos interregionales (BPIR) y bienes públicos globales (BPG). Asimismo, se analiza el papel del BID, los países donantes, las uniones aduaneras y demás actores en su condición de facilitadores de la provisión de estos bienes. Dado que este artículo se centra en el ámbito regional, gran parte del análisis está dedicado a los bienes públicos regionales (BPR) e interregionales (BPIR). Asimismo, se incluye una gran cantidad de ejemplos de estos tipos de bienes. También se abordan los aspectos positivos y negativos de la subsidiariedad regional. Por último, se enumeran varias recomendaciones para la elaboración de políticas.

INTRODUCCIÓN

Existe una creciente toma de conciencia en cuanto a que el desarrollo sustentable depende de los bienes públicos globales (BPG) y de los regionales (BPR), que configuran la infraestructura social necesaria para la integración de los mercados (Kaul *et al.*, 1999; Sandler, 1997). Los bienes públicos globales y los regionales promueven el bienestar social en diversas áreas como salud, medio ambiente, seguridad, gobernabilidad y conocimiento (Estevadeoral *et al.*, 2004), que son esenciales para el desarrollo y el progreso. La globalización constituye, en gran medida, el motor que impulsa el creciente interés

en los bienes públicos globales, mientras que el nuevo regionalismo cumple la misma función en relación con los regionales. La globalización nace a partir del incremento de los flujos transfronterizos de bienes, servicios, capital financiero, mano de obra, materias primas y bienes intermedios. Otros flujos transnacionales significativos relacionados con la globalización, aunque muchas veces subestimados, son las externalidades (interdependencias no compensadas), que generan fallas de mercado debido a que los recursos no logran alcanzar su nivel óptimo de aprovechamiento por el hecho de que determinados costos o beneficios no están reflejados en los precios: por ejemplo, el costo de la lluvia ácida generada como subproducto

de la generación de energía en América Latina no está incluido en el precio de la electricidad. Otras externalidades del mundo moderno son, por ejemplo, los virus informáticos o la expansión de redes terroristas a otros estados. Las externalidades transnacionales pueden ser negativas o positivas y repercuten en las cinco áreas mencionadas anteriormente; por ejemplo, en el área de la salud pública, Internet puede utilizarse para difundir mejores prácticas referidas a nuevos procedimientos médicos.

Además de concentrar la atención en los bienes públicos globales, la globalización ha aumentado el interés por los bienes (malos) públicos transnacionales que afectan a dos o más países a través de efectos positivos indirectos (*spillovers*) de sus beneficios (costos). La mayor presencia de estos bienes públicos transnacionales así como la creciente conciencia de su existencia responden a diversos factores (Sandler, 1997, 2004). *En primer lugar*, el mayor flujo comercial y financiero asociado con la globalización implica que la infraestructura social de un país facilita los flujos financieros y comerciales en otros países. De esta forma, la infraestructura social genera beneficios no sólo en el ámbito nacional sino también en el exterior, y ello fomenta el desarrollo sustentable en el ámbito regional. *Segundo*, el ritmo acelerado de los avances tecnológicos genera más bienes públicos transnacionales, ya que las ideas e innovaciones se propagan a través de las fronteras. *Tercero*, el interés cada vez mayor en la integración de los mercados aumenta la necesidad de contar con bienes públicos transnacionales, en especial de infraestructura, para el funcionamiento de los mercados y las empresas privadas. *Cuarto*, la fragmentación de las naciones, en especial en Europa, África y Asia, transforma algunos bienes públicos nacionales en transnacionales. *Quinto*, la mayor capacidad de monitorear el planeta, ya sea mediante satélites o puntos estratégicos en tierra, permite detectar nuevos bienes públicos transnacionales, como la expansión de la desertificación o la acumulación de gases que contribuyen al efecto invernadero. El monitoreo de estos gases se realiza desde satélites o desde un observatorio en Mauna Loa, una isla de Hawai. *Sexto*, la esperada Iniciativa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pondrá mayor énfasis en los bienes públicos globales y regionales en las áreas de medio ambiente, salud y seguridad como vías para el desarrollo (Naciones Unidas, 2012; UNCSD, 2012).

La problemática asociada con la globalización ha dado lugar a un nuevo regionalismo y ha llevado

a comprender que también existen otros flujos transnacionales que requieren atención en el ámbito regional (Arce y Sandler, 2002; Stålgren, 2000). Los bienes públicos regionales proporcionan parte de la infraestructura social regional necesaria. En América Latina pueden mencionarse el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), que interconecta a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO), que brinda financiamiento conjunto para la innovación en el sector agropecuario, y la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, que coordina estrategias de biodiversidad con el fin de promover la preservación del medio ambiente (Arce, 2004). Los mismos factores que se enumeraron anteriormente para explicar la creciente importancia de los bienes públicos transnacionales también se aplican a los bienes públicos regionales, que constituyen una subclase de los primeros y, como tales, generan efectos positivos indirectos de beneficios a otros países, ya sea a pocos o a muchos.

Los bienes públicos regionales cumplen una función esencial en la Cooperación Sur-Sur (CSS), dado que su provisión puede conectar o integrar la infraestructura de América Latina y fomentar así el comercio y el desarrollo en la región. La Cooperación Sur-Sur a menudo se define como un bien público regional. Si bien ese criterio es válido, en este trabajo esta cooperación se considera un instrumento que facilita la provisión de una amplia gama de bienes públicos regionales y globales. La Cooperación Sur-Sur es fundamental para el desarrollo de América Latina.

El objetivo de este artículo es ofrecer una nueva mirada de los bienes públicos regionales desde el punto de vista de la integración y el desarrollo. En este sentido, se establece una diferenciación importante entre cuatro clases de bienes públicos desde la óptica de la acción colectiva: los bienes públicos nacionales (BPN), los bienes públicos regionales (BPR), los bienes públicos interregionales (BPIR) y los bienes públicos globales (BPG). Los BPIR son bienes públicos transnacionales que benefician a países de dos regiones distintas (por ejemplo, encontrar la cura para la malaria). En el artículo se identifican algunos factores que promueven u inhiben la provisión de las diversas clases de bienes públicos. Desde una visión práctica, se sugieren políticas que tanto el BID como otros actores pueden implementar para promover estos cuatro tipos de bienes públicos. Asimismo, a lo largo del artículo se

enumeran bienes públicos regionales muy importantes de América Latina. A modo de introducción, se ofrece una breve descripción de los atributos de los bienes públicos y de los distintos tipos que pueden encontrarse, dado que pueden adoptar formas muy diversas, lo que tiene distintas implicancias a la hora de decidir políticas. En el artículo también se examinan quiénes son los principales actores y participantes así como su papel en la provisión de bienes públicos regionales. En los últimos tiempos, se observa una mayor diversidad de agentes participantes, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: instituciones multilaterales, asociaciones público-privadas, países donantes, ONG, bancos de desarrollo, fundaciones benéficas, etc. Por último, se explora el principio de subsidiariedad en relación con los bienes públicos regionales y su importancia creciente.

LOS BIENES PÚBLICOS

Las dos propiedades que definen a un bien público puro y clásico son: la no rivalidad de beneficios y la no exclusión. La “no rivalidad de beneficios” significa que un individuo puede consumir una unidad del bien sin afectar en absoluto las oportunidades de otros individuos de consumir esa misma unidad. Ello implica que la acción de extender el consumo del bien público a otro usuario no genera costo marginal alguno; por ende, no es necesario limitar el tamaño del grupo que comparte el bien público. Si nuevos usuarios obtienen un beneficio marginal positivo del usufructo del bien público, entonces debería posibilitarse el consumo a dichos usuarios. A modo de ejemplo cabe mencionar los sistemas de alerta temprana de tsunamis, de seguimiento de huracanes, de monitoreo a distancia de la intensidad de los huracanes o la divulgación de mejores prácticas en materia agropecuaria, todos ellos aplicables a América Latina. Los beneficios de la no exclusión surge cuando el bien público está disponible tanto para quienes pagan por el bien como para quienes no lo hacen. Frenar el calentamiento global o combatir el agotamiento de la capa de ozono constituyen bienes públicos no excluyentes de tipo global, mientras que proteger una cuenca o erradicar una plaga o enfermedad en una región específica son bienes públicos no excluyentes de tipo regional. La desarticulación de una organización terrorista que opera en una región específica ofrece beneficios no excluyentes a los países que se veían amenazados por sus acciones. Los beneficios no excluyentes implican el uso gratuito del bien (*free riding*), por lo cual quienes

disfrutan del bien no muestran disposición o preferencia a pagar por su uso, ya que de todos modos reciben el beneficio. Por lo tanto, es probable que los gobiernos o un conjunto de gobiernos (en los casos de los bienes públicos regionales o globales) se vean obligados a suministrar el bien. En algunos casos, las asociaciones público-privadas o fundaciones benéficas pueden alentar la provisión de esta clase de bienes públicos.

Si bien, en un principio, se prestó mucha atención a los bienes públicos puros, la mayor parte son impuros puesto que existe rivalidad parcial y/o exclusión parcial de los beneficios (Cornes y Sandler, 1996). Por regla general, la rivalidad parcial surge a partir de los costos de congestión que se generan cuando se suman nuevos consumidores que reducen la cantidad o calidad de los beneficios disponibles al hacer uso de una unidad del bien público en cuestión. Una autovía o hidrovía interestatal de alcance regional puede sufrir congestión, por lo cual el costo marginal asociado a los usuarios adicionales no es cero, lo que justifica poner un límite al grupo que la utiliza en forma simultánea. Sin embargo, si un bien público impuro genera rivalidad parcial pero es no excluyente, entonces habrá un uso desmedido del bien, dado que los usuarios no asumen el costo de congestión resultante que su uso impone a los demás. Es decir, no se internaliza la externalidad generada por la congestión a través de un cargo al usuario. Un ejemplo de bien público regional de rivalidad parcial y no excluible sería un recurso natural, como la explotación de la pesca en aguas de América Latina.

Los “bienes club” (también conocidos como “bienes reservados”) son bienes públicos impuros que presentan rivalidad parcial y exclusión a un costo nominal. En ese caso, la imposición de un derecho o un arancel puede internalizar el costo marginal de congestión, cuyo resultado será el aprovechamiento óptimo del bien. Más aún, ese derecho o arancel puede utilizarse para financiar un nivel óptimo de provisión del bien (Buchanan, 1965; Cornes y Sandler, 1996). Un bien club diseñado en forma adecuada puede inducir a los usuarios a revelar sus preferencias reales y a aceptar que se les cobre en consecuencia. Tomemos por caso un puente que cruza un río, frontera natural entre dos países. Los individuos más dispuestos a pagar por utilizar el puente lo cruzarán con más frecuencia y pagarán una suma total mayor en concepto de peaje. Cada cruce cuesta lo mismo porque el precio de congestión de cada cruce es el mismo, pero aquellos individuos que tienen mayor necesidad de utilizar el puente lo cruzarán y pagarán el peaje más a menudo,

lo que pondrá de manifiesto su tipo y preferencias. El puente es un bien club regional que puede financiarse mediante préstamos, los que a su vez podrán cancelarse con los peajes destinados a internalizar el costo de congestión. Todo proyecto regional de infraestructura en América Latina que presente características de congestión y beneficios excluibles puede llevarse adelante a través del esquema de bien club financiado mediante un préstamo del BID y cancelado por medio de cargos a los usuarios. Estos préstamos para bienes club también pueden provenir de otros bancos de América Latina, tales como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil (BNDES) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Los bienes club pueden proveerse en forma privada (como el peaje de las autopistas de Texas) o en forma pública (como universidades y hospitales públicos). Otros ejemplos de bienes club son las instalaciones de lanzamiento de misiles (Alcântara en Maranhão, Brasil), las redes de control de tránsito aéreo, las redes eléctricas, los equipos de gestión de crisis y el Canal de Panamá. Los préstamos del BID destinados a financiar bienes públicos regionales podrán, con el tiempo, asignarse cada vez más a la financiación de bienes club de alcance regional, en especial si el préstamo puede cancelarse mediante la recaudación de tarifas.

PRODUCTOS CONEXOS O CONJUNTOS

Se denomina “productos conexos o conjuntos” a aquellos que surgen de una actividad que genera múltiples resultados. En el caso de los bienes privados, el ejemplo típico es la oveja, de la cual se obtiene lana y carne. En el caso de los bienes públicos, una única actividad puede producir múltiples productos con distintos grados de “uso público”: la selva amazónica, por ejemplo, no sólo absorbe el carbono, lo cual constituye un bien público global, sino que además ofrece actividades de ecoturismo, un bien club sujeto a congestión y al pago de derechos o aranceles; más aún, ofrece biodiversidad, cuencas fluviales, microclimas y alimentos. Los convenios en materia de seguridad ofrecen a los países signatarios bienes públicos regionales bajo la forma de medidas proactivas y disuasivas, a la vez que ofrecen beneficios defensivos que son bienes públicos de alcance nacional, como protección de fronteras y asistencia en caso de catástrofes. Una red eléctrica regional, como el SIEPAC en América Central, incrementa la confiabilidad del suministro de energía (un bien público regional 100% público) y provee electricidad (un bien privado) a sus

consumidores. EL SIEPAC es un ejemplo de producto conexo que surge de una asociación público-privada que trasciende las fronteras nacionales. Las uniones aduaneras (el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, la Comunidad Andina de Naciones -CAN- y el Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-) ofrecen productos conexos al fomentar la infraestructura regional, las mejores prácticas y la uniformidad de las leyes que rigen el transporte, todos los cuales son bienes públicos regionales. Al incrementarse el comercio, los estados miembros obtienen un bien público nacional. La prognosis de la asignación de recursos para proveer productos conexos dependerá del coeficiente de beneficios excluibles sobre beneficios totales. Cuanto mayor sea este coeficiente, mayor será la eficiencia asignativa, ya que los mercados y los esquemas de tipo club pueden dirigir sus recursos hacia el uso más valorado del bien, a través de su precio y del cobro de derechos (Sandler, 2004). Las uniones aduaneras pueden financiar bienes club regionales cuando la infraestructura permite excluir a quienes no pagan.

LA TECNOLOGÍA DE AGREGACIÓN O PRODUCCIÓN DE LA OFERTA PÚBLICA

Una característica importante de los bienes públicos es la tecnología de agregación o producción de la oferta (en adelante, tecnología de agregación), que indica la manera en la cual los niveles de contribución individual se suman para determinar la cantidad total del bien público disponible para su consumo por parte de los beneficiarios (Hirshleifer, 1983; Cornes y Sandler, 1984). Hasta 1983, la única tecnología de agregación mencionada en la bibliografía existente era la “tecnología aditiva” (*summation*), que consistía en sumar los aportes de cada país (o contribuyente) a la provisión del bien público con el objeto de determinar el nivel del bien público disponible. Para limpiar un ecosistema, la cantidad de sustancias contaminantes eliminada es equivalente a la suma de los esfuerzos de los países proveedores. La capacidad de una vía navegable regional también depende de los niveles de contribución que se sumen. En la tecnología aditiva, los aportes de un contribuyente son perfectamente sustituibles por los de otro: las unidades provistas por un país tienen el mismo efecto marginal sobre la contribución total que las unidades provistas por otros países. Esta perfecta capacidad de sustitución genera un fuerte incentivo para usufructuar los beneficios aprovechando las contribuciones de los demás (*free riding*), lo que da como resultado una oferta subóptima. En un contexto regional, un país estará menos dispuesto a tomar un préstamo con el fin

de proveer un bien público regional a menos que otros receptores de esos beneficios también lo hagan. Por lo tanto, los esfuerzos realizados por el BID en 2012 para fomentar la acción conjunta a través de su Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales poseen un sólido sustento teórico. Otras instituciones financieras (BNDES, CAF y FONPLATA) también pueden destinar sus recursos al financiamiento de este tipo de esfuerzos colectivos para la provisión de bienes públicos regionales considerados esenciales.

En general, otras tecnologías de agregación presentan una prognosis más favorable en términos de provisión de bienes públicos regionales (Sandler, 1997). Una de ellas es la “tecnología de suma ponderada”, que asigna diferentes pesos o ponderaciones a los niveles de provisión de cada contribuyente. Así, el impacto marginal que tiene la contribución de un país en el total del bien público regional no es necesariamente el mismo que el impacto de las contribuciones de otros países. Por lo tanto, las contribuciones no son perfectamente sustituibles. La tecnología de la suma ponderada es aplicable en el caso de la reducción de lluvia ácida mediante la eliminación de las emisiones de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno. Esto se debe a que la influencia de la reducción de las emisiones sobre la precipitación de los ácidos depende de los patrones del viento, de los lugares desde donde se generan las emisiones y del tiempo de residencia de los contaminantes en la atmósfera (Murdoch *et al.*, 1997). La tecnología de suma ponderada también se aplica en la detención del avance de una plaga, dado que la efectividad de las acciones de los países depende de la concentración de la plaga y de las barreras naturales que existen para frenar su dispersión. A través de la tecnología de suma ponderada, la posible suboferta del bien público regional puede verse atenuada, pues algunas naciones reciben mayores beneficios por sus esfuerzos al reducirse la sustitución perfecta de los aportes individuales.

Otros dos tipos de agregación relevantes son la “tecnología de agregación de eslabón más débil” (*weakest link*) y la “tecnología de agregación de mejor intento absoluto” (*best shot*). En el primer caso, el nivel más bajo de contribución fija el monto que aporta el resto de los contribuyentes al bien público. De esta forma, los contribuyentes se sienten motivados a igualar la contribución más baja posible, ya que aportar más sería un derroche innecesario. Algunos tipos de infraestructura responden a este esquema de menor contribución: el sistema de control de tráfico

aéreo menos desarrollado o menos confiable en una red multinacional afecta el flujo del tráfico en toda la red. Asimismo, el país con el sistema de monitoreo de brotes epidemiológicos menos eficaz determina el nivel de protección de todos los países en riesgo de la región. La existencia de bienes públicos regionales provistos conforme a la tecnología de producción de eslabón más débil acentúa la necesidad de que el BID, los demás bancos de América Latina y los donantes apunten los esfuerzos de los contribuyentes más débiles para que eleven el nivel de provisión de estos bienes. Si se ayuda a estos contribuyentes, los demás países estarán dispuestos a igualar voluntariamente este aumento de contribución. En el extremo opuesto, en los bienes públicos regionales provistos mediante la tecnología de agregación de mejor intento (*best shot*), el nivel más alto de contribución determina el monto de los demás proveedores del bien público. Los niveles de aporte que se encuentren por debajo de esa contribución máxima no aumentan la disponibilidad del bien. Los resultados de las investigaciones geoclimáticas para uso agrícola constituyen bienes públicos regionales suministrados según la tecnología de agregación de mejor intento absoluto. También lo son el desarrollo de mejores prácticas para el tratamiento de enfermedades que afectan a una región y las acciones de inteligencia que puedan derivar en una operación militar eficaz contra un grupo terrorista con base en una región determinada. En estos casos, el país mejor preparado para cumplir con la tarea debe ser el que concentre los esfuerzos y ejecute las acciones, pues de otro modo se produce un derroche de recursos por duplicación de esfuerzos o no se logra alcanzar el umbral mínimo para la provisión del bien.

Muchos sectores clave utilizan diversas tecnologías de agregación de la oferta pública según cuál sea la actividad puntual de que se trate. En el área gubernamental, el país con la situación financiera menos sólida afecta de manera desproporcionada la estabilidad financiera de toda la región. El país más amenazado en términos de seguridad ejerce el mayor impacto sobre la paz y la seguridad en la región. Así, la paz puede adoptar las características de un bien público regional con tecnología de producción de eslabón más débil, por lo que el país más amenazado requerirá la asistencia de otros donantes o miembros de la alianza. El desarrollo de prácticas financieras sólidas representa un bien público regional con tecnología de agregación de mejor intento dentro del área de gobierno. En cuanto a la salud pública, el monitoreo de brotes epidemiológicos es un bien público regional

con tecnología de agregación del tipo eslabón más débil, mientras que el desarrollo de vacunas es un bien público regional con tecnología de mejor intento (Sandler y Arce, 2002).

Sandler (1997) mostró que los flujos de asistencia debían destinarse a los proveedores de bienes públicos regionales con tecnología de eslabón más débil, que suelen ser los países más pobres. El motivo es que la provisión de bienes públicos por parte de estos países debe intentar llevarse hasta un nivel aceptable que satisfaga a todos los destinatarios de los beneficios. A fin de evitar cuestiones de índole moral u otras consideraciones, los donantes pueden optar por efectuar su contribución en especie en lugar de hacer aportes monetarios (Vicary y Sandler, 2002). En cambio, la asistencia monetaria debería destinarse a los proveedores de bienes públicos regionales con tecnología de agregación de mejor intento, que suelen ser los países más ricos. En principio, esta afirmación podría resultar un sinsentido; sin embargo, los países ricos se encuentran, por lo general, en mejores condiciones para sobrepasar el umbral mínimo necesario para producir un bien público regional con tecnología de mejor intento, por ejemplo, la cura de una enfermedad. El país con los mejores científicos y laboratorios tiene mayores probabilidades de lograr tal descubrimiento. Es necesario concentrar los recursos allí donde pueda generarse el mayor bienestar para todos. Así, la capacidad financiera es la consideración clave para elegir subsidiar un bien público regional con tecnología de eslabón más débil, mientras que la capacidad de provisión es la consideración clave para financiar un bien público regional con tecnología de mejor intento. La capacidad de un país para proveer diversos bienes públicos regionales -y no necesariamente su nivel de ingresos- es lo que debe guiar al BID y demás instituciones financieras o donantes a decidir a quién brindar asistencia. En el caso de bienes públicos regionales con tecnología de suma ponderada, la asistencia debería direccionarse a aquellos países que generan el mayor impacto marginal en la provisión de los bienes públicos regionales. Así, los esfuerzos recientes del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) para mejorar la infraestructura de los dos miembros más pobres (Berretoni y Lucángeli, 2012) tiene sentido en el marco de los bienes públicos regionales con tecnología de eslabón más débil y suma ponderada, pero no lo tiene en el caso de aquellos bienes con tecnología de mejor intento, en los que la contribución de los países más ricos beneficia a todos los países de una región. Estos esfuerzos por lograr una convergencia no deben aplicarse a ciegas en todos los

casos. Se recomienda consultar los trabajos de Arce y Sandler (2002) y Sandler (1997) sobre los flujos deseables de asistencia en relación con otras tecnologías de agregación, tales como de eslabón débil relativo (*weaker link*), de mejor intento relativo (*better shot*) y umbral mínimo (*threshold*).

DIFERENCIAS ENTRE BIENES PÚBLICOS NACIONALES, REGIONALES, INTERREGIONALES Y GLOBALES

Los beneficios de los bienes públicos nacionales (BPN) se limitan al territorio del país y no trascienden sus fronteras. El banco central de un país constituye un bien público nacional. Otros bienes públicos nacionales son las escuelas primarias, el ejército, el sistema de justicia, la policía y las rutas internas. Muchos bienes públicos nacionales son ejemplos de infraestructura social que se complementan con los bienes regionales y con los globales, dado que los bienes públicos nacionales facilitan el aprovechamiento y la provisión de bienes públicos con efectos positivos indirectos de mayor alcance. Por ejemplo, una red de autovías regionales necesita de un sistema de rutas nacionales para lograr mayores beneficios, de modo tal que los productos de un país puedan llegar a su destino en el otro país. Si se quiere promover la salud en el ámbito regional, el sistema sanitario de cada uno de los países de la región se convierte en un componente importante. La provisión de bienes públicos nacionales puede contar, en algunas oportunidades, con ayuda proveniente de donantes, bancos de desarrollo y otras partes interesadas a nivel nacional. Los países tienen el incentivo de tomar préstamos para financiar sus bienes públicos nacionales, porque la mayor parte de los beneficios generados permanecen en el territorio nacional. Los bienes públicos nacionales son necesarios para el desarrollo.

Los bienes públicos regionales son aquellos bienes públicos cuyos beneficios trascienden el territorio de un país y abarcan una región bien definida. El concepto de región puede corresponder a un sinnúmero de consideraciones. El criterio básico para definir una región puede ser geológico (por ejemplo, países ubicados a lo largo de un río, en un valle o sobre un litoral marítimo). En una zona de litoral marítimo, la prevención de un derrame de petróleo o su limpieza -por ejemplo, en un golfo- ofrece beneficios a todos los países ubicados a lo largo del litoral que pueden verse potencialmente afectados, ya que las corrientes y los

factores aleatorios (el viento o el clima) determinan, en última instancia, qué países sufrirán las consecuencias. En otras circunstancias, una región puede definirse por criterios geográficos, como los países que integran el Cono Sur o América Central. La proximidad también puede definir una región, en cuyo caso estará integrada por países limítrofes o que se encuentran dentro de un radio específico a partir de un país que se toma como referencia. La distancia adquiere importancia en el caso de los contaminantes transportados por el aire, tales como las emisiones de óxidos de nitrógeno y dióxido de azufre que generan lluvia ácida en la dirección del viento. Determinados factores geoclimáticos también pueden identificar una región, como los países que presentan condiciones similares para el desarrollo de cultivos. La identificación de regiones geoclimáticas es especialmente importante para las investigaciones en el área de la agricultura (por ejemplo FONTAGRO). Otras veces, las regiones pueden estar definidas por criterios políticos, como en el caso de las uniones aduaneras. Las similitudes culturales, como un mismo idioma o una misma etnia, pueden servir de base para definir una región. Por último, una región puede estar definida por consideraciones históricas, como el haber mantenido lazos con el mismo país colonizador. En su Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales, el BID (2012) definió los bienes públicos regionales como “como bienes, servicios o recursos que sean producidos y consumidos colectivamente por el sector público y, donde sea apropiado, por el sector privado en un mínimo de tres países de ALC”. Esta definición da lugar a asociaciones público-privadas y difiere de la definición clásica, basada en el alcance o amplitud de los efectos positivos indirectos en términos del consumo del bien y no en la naturaleza de sus productores. Por ejemplo, un bien público regional puede ser provisto mediante la tecnología del mejor intento absoluto por un solo país, pero consumido por todos los países de la región.

Los beneficios de los bienes públicos interregionales alcanzan a los países de dos o más regiones. Un bien público transnacional ofrece beneficios, como mínimo, a dos países, mientras que un bien interregional ofrece beneficios al menos a dos regiones. Un bien público cuyos beneficios alcanzan a América Central, América del Norte y América del Sur constituye un bien público interregional (por ejemplo, los satélites que detectan huracanes en más de una región geográfica). Dado que los países suministran bienes públicos regionales a través de instituciones regionales, puede surgir la necesidad de que dichas instituciones entren en contacto unas con otras con el fin de contribuir a la

provisión de bienes públicos interregionales, tales como la preservación de los bosques tropicales de un continente o la interconexión de uniones aduaneras. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), lanzada en el año 2000 por doce países de América del Sur, promueve el suministro de bienes públicos interregionales tales como redes integradas de energía, transporte y telecomunicaciones como medios para facilitar el comercio entre los países. La CAF, FONPLATA y el BID han financiado proyectos de infraestructura en el marco de IIRSA, lo que a su vez fomenta la CSS. Por último, los beneficios derivados de los bienes públicos globales llegan a grandes porciones del planeta e incluso, en algunos casos, a la totalidad.

Existen factores que pueden favorecer o inhibir la provisión de estas cuatro clases de bienes públicos. Los bienes públicos nacionales son los que tienen el mejor pronóstico en cuanto a su provisión dado que los países están motivados para proveerlos. El problema principal radica en las dificultades financieras, donde precisamente entra en juego la asistencia externa de países donantes, bancos regionales de desarrollo, ONG e instituciones multilaterales. En el caso de los bienes públicos globales, lo que favorece su provisión es el amplio alcance de sus beneficios, pues los países donantes obtienen beneficios de sus esfuerzos por garantizar la provisión de dichos bienes por parte de los países que reciben la ayuda. Por ejemplo, la asistencia externa para la conservación de los bosques tropicales genera beneficios públicos globales en términos de absorción de carbono y conservación de la biodiversidad, que ayudan tanto al país donante como a los demás. Estos esfuerzos en pos del suministro de bienes públicos globales respaldan la actual posición acerca de los objetivos de desarrollo sostenible (UNCSD, 2012). Las instituciones multilaterales tienen el interés, los fondos y el mandato para suministrar bienes públicos globales. Sin embargo, su provisión puede verse inhibida debido a la gran cantidad de países receptores de sus beneficios, ya que cuanto más participantes intervienen, más difícil es lograr la acción colectiva. Asimismo, algunos bienes públicos globales son de una “naturaleza tan pública” que no presentan rivalidad ni son excluibles, al punto de que su financiamiento resulta desfavorable, pues incentivan el usufructo de beneficios sin contribución (*free-riding*) y, por lo tanto, su provisión se ve inhibida.

Quizá resulte sorprendente el hecho de que los bienes públicos regionales presenten mayor cantidad

de potenciales factores inhibidores para su provisión que los bienes públicos nacionales o globales. Los bienes públicos regionales pueden ofrecer pocos beneficios en forma de derrame a las naciones donantes ubicadas fuera de la región o a los países que integran las organizaciones multilaterales. Por ejemplo, reducir la incidencia de la lluvia ácida en muchas zonas de América Latina puede brindar muy pocos beneficios a los donantes de América del Norte o Europa debido a los patrones de vientos predominantes. Controlar enfermedades que afectan a una región en particular también puede redundar en pocos beneficios a nivel global. Los países que integran una región cuentan con pocos incentivos para contraer deudas para financiar la provisión de un bien que beneficiará a toda la región a menos que otros países de la misma también asuman su porción de deuda en relación con ese bien. Por lo tanto, la iniciativa del BID de promover los bienes públicos regionales representa un paso importante para superar este obstáculo. Esto también se aplica a los esfuerzos realizados por el BNDES, la CAF y FONPLATA. Las rivalidades que tal vez existan en las distintas regiones y los conflictos del pasado también contribuyen a inhibir la provisión de bienes públicos regionales. La ausencia de una cultura arraigada de apoyo a los bancos regionales de desarrollo constituye otro factor que desalienta el suministro de bienes públicos regionales. Por el contrario, sí existe una cultura que respalda al Banco Mundial y a las Naciones Unidas, organizaciones que fortalecen la provisión de los bienes públicos globales e interregionales. El dato positivo es que existen algunas consideraciones que favorecen el suministro de bienes regionales, tales como el nuevo regionalismo y las uniones aduaneras. El primero contribuye a que los países reconozcan los beneficios derivados de la acción colectiva en el ámbito regional, mientras que el segundo promueve la acción colectiva en lo que respecta al financiamiento. Algunos bienes públicos regionales, como es el caso de la infraestructura regional, poseen características favorables como la excluibilidad y la congestión, lo que permite su provisión a través de esquemas de bienes club. IIRSA puede promover proyectos de infraestructura con esas propiedades ventajosas de los bienes públicos. La proximidad espacial y cultural entre los receptores de los beneficios de una región puede propiciar el suministro de bienes públicos regionales. Algunas regiones, por su número reducido de países que las conforman, ofrecen un marco favorable para la provisión colectiva. Las interacciones pasadas y presentes también pueden propiciar la provisión de bienes públicos regionales.

Los bienes públicos interregionales representan un tipo interesante de bien público, cuya amplitud en términos de los beneficios que ofrecen se encuentra a mitad de camino entre el de un bien regional y uno global. Dada su mayor amplitud en los efectos positivos indirectos, existen mayores probabilidades de que los países donantes puedan obtener beneficios por contribuir a la provisión de bienes interregionales, comparados con los regionales. Además, los organismos multilaterales de asistencia muestran más interés en financiar los bienes interregionales que los regionales. Debido a la amplitud al alcance de beneficios, que abarca varias regiones, un bien público interregional puede cambiar su naturaleza de una región a otra (por ejemplo, las medidas profilácticas para prevenir la malaria y la oncocercosis difieren entre las regiones infectadas). Esta consideración puede inhibir -o no- el suministro de esta clase de bienes. Dos grandes obstáculos para la provisión de los bienes interregionales son los costos de transacción en los que se incurre al establecer redes entre las regiones afectadas y entre los receptores de los beneficios, que se encuentran geográficamente dispersos. Esta última consideración también está relacionada con otro obstáculo potencial: la gran cantidad de países que es necesario sumar para lograr una acción colectiva eficaz. Por último, la ausencia de instituciones con jurisdicción específica hace que sea indispensable constituir nuevas redes de instituciones regionales (por ejemplo, uniones aduaneras), y esta necesidad podría inhibir el suministro de bienes públicos interregionales. Esta cuestión se resolverá cuando se creen nuevas instituciones regionales, que luego podrán establecer vínculos entre sí. La creación de estas redes puede lograrse a través del esfuerzo conjunto de los bancos de desarrollo regionales, el Banco Mundial o los países (por ejemplo, el caso de IIRSA).

El *Cuadro 1* enumera los factores primarios que facilitan o inhiben la provisión de los bienes públicos nacionales (BPN), regionales (BPR), interregionales (BPIR) y globales (BPG). En la actualidad, los bienes públicos nacionales y los globales muestran mejores pronósticos que los regionales e interregionales, dado que hay incentivos adecuados para los bienes públicos nacionales, mientras que los bienes públicos globales cuentan con el apoyo de las instituciones multilaterales. Sin embargo, la situación puede cambiar con iniciativas de los bancos de desarrollo regional, las asociaciones público-privadas, los países donantes y las fundaciones benéficas.

Cuadro 1

FACTORES QUE FAVORECEN O INHIBEN LA PROVISIÓN DE BPN, BPR, BPIR Y BPG

Bienes públicos nacionales (BPN)	
	Existen incentivos para que los países provean estos bienes (favorece)
	El país puede tomar préstamos del BID, las instituciones multilaterales y donantes (favorece)
	Los BPN se complementan con los BPR, BPIR y BPG (favorece)
	Los países pueden carecer de recursos financieros (obstaculiza)
Bienes públicos regionales (BPR)	
	El nuevo regionalismo y las uniones aduaneras facilitan la provisión de estos bienes (favorece)
	Características positivas de su naturaleza pública (productos conexos, método de agregación de suma ponderada, beneficios exclusivos) (favorece)
	Proximidad espacial y cultural entre beneficiarios de derrames (favorece)
	Intervienen menos países que en el caso de los BPIR y BPG (favorece)
	Interacciones pasadas y presentes entre países de la región (favorece)
	Menor efecto positivo indirecto para los donantes debido a algún tipo de especificidad de los beneficios (obstaculiza)
	Los países deben formar asociaciones para obtener préstamos y ofrecer garantías (obstaculiza)
	Rivalidad regional alimentada por desacuerdos pasados y presentes (obstaculiza)
	Ausencia de cultura de apoyo a los bancos de desarrollo regionales (obstaculiza)
Bienes públicos interregionales (BPIR)	
	Puede haber efecto positivo indirecto de beneficios para los donantes, en especial si intervienen productos conexos (favorece)
	Las agencias multilaterales de asistencia tienen interés (favorece)
	Quizás se presentan algunas características específicas de la región (influencia incierta)
	Costos de transacción derivados de crear redes transregionales (obstaculiza)
	Gran cantidad de países participantes (obstaculiza)
	Dispersión geográfica de los beneficiarios del efecto positivo indirecto (obstaculiza)
	Ausencia de instituciones con jurisdicción específica, lo que puede dar lugar a la necesidad de interconectar las instituciones existentes (obstaculiza)
Bienes públicos globales (BPG)	
	Hay efecto positivo indirecto de beneficios para los donantes (favorece)
	Las instituciones multilaterales tienen interés (favorece)
	Gran cantidad de países participantes (obstaculiza)
	Pueden presentar aspectos negativos por su "naturaleza tan pública" (obstaculiza)

*PRINCIPALES PARTICIPANTES EN LA PROVISIÓN
DE LOS BIENES PÚBLICOS REGIONALES E
INTERREGIONALES*

La provisión de bienes públicos regionales e interregionales atañe a diversos participantes y actores. De hecho, la cantidad de participantes va en aumento y su naturaleza es cada vez más variada. Estos participantes constituyen una herramienta esencial para salvar los obstáculos que afectan la provisión de estos bienes. *En primer lugar*, cabe mencionar que el BID y demás bancos de desarrollo de América Latina pueden otorgar préstamos y subvenciones a los países miembros para financiar la provisión de bienes públicos regionales. Hasta ahora el BID ha concedido préstamos, pero las subvenciones son más apropiadas para financiar bienes públicos regionales e interregionales con beneficios excluibles y no rivales de amplio alcance. *Segundo*, las uniones aduaneras pueden suscribir préstamos para proveer bienes públicos regionales y fomentar el desarrollo de la infraestructura. *Tercero*, las instituciones multilaterales pueden consolidar fondos para financiar bienes públicos regionales e interregionales con tecnologías de agregación de mejor intento, umbral mínimo y aditivas. Dichas instituciones pueden reforzar la provisión de bienes públicos con tecnología de eslabón más débil subvencionando a los países más pobres. La Organización Mundial de la Salud (OMS) juega un papel fundamental a través de la asistencia que brinda al suministro de bienes públicos regionales e interregionales relacionados con la salud pública. *Cuarto*, las redes de participantes e instituciones pueden proveer bienes públicos regionales, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para bienes públicos medioambientales y el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) para bienes públicos relacionados con el conocimiento. *Quinto*, las asociaciones público-privadas (como el Fondo Mundial y el Programa para el Control de la Oncocercosis) también promueven la provisión de bienes públicos regionales e interregionales. *Sexto*, los países donantes con intereses comerciales en América Latina (China, EE.UU., Canadá, etc.) obtienen beneficios a partir de determinados bienes públicos regionales, tales como rutas que unen puertos importantes, ya que estas rutas estimulan la demanda de sus exportaciones; factores de este tipo despiertan en estos países un interés especial por algunos bienes regionales. *Séptimo y último*, otros participantes dignos de mencionar son las fundaciones benéficas (por ejemplo: Gates

y Wellcome) y las ONG (por ejemplo: la Cruz Roja y Médicos sin Fronteras).

SUBSIDIARIEDAD REGIONAL

La subsidiariedad deriva del concepto de que la jurisdicción competente más pequeña debe ser la que provea el bien público. En su forma más extrema, el principio de subsidiariedad establece que la jurisdicción encargada de tomar las decisiones debe coincidir exactamente con el alcance de los efectos positivos indirectos de los beneficios públicos. La subsidiariedad se manifiesta en las instituciones globales que proveen bienes públicos globales, en la jurisdicción o red interregional pertinente que provee bienes públicos interregionales, en las instituciones regionales que garantizan la provisión de bienes públicos regionales y en los países que financian los bienes públicos nacionales. La subsidiariedad está íntimamente relacionada con el concepto de equivalencia fiscal (Olson, 1969). Sin embargo, la analogía no es perfecta dado que, en el caso de las regiones en desarrollo, el financiamiento de los bienes públicos regionales suele estar apuntalado por fuera del ámbito en el que se toman las decisiones. Así, un país en desarrollo puede tomar la decisión de proveer un bien público regional, pero su financiamiento puede provenir de un banco regional de desarrollo y otros donantes.

La adhesión al principio de la subsidiariedad regional tiene por objeto garantizar que los tomadores de decisiones ajusten sus decisiones sobre gastos en bienes públicos de manera tal que reflejen las decisiones de quienes recibirán los beneficios. En una situación ideal, la subsidiariedad promueve la igualación de los beneficios marginales (sumados todos los beneficiarios regionales) con los costos marginales. Si la jurisdicción que toma las decisiones está incluida dentro del área de los efectos positivos indirectos del bien público regional, entonces cabe anticipar una escasez en la provisión del bien, dado que a la hora de decidir su provisión no se contemplaron los beneficios marginales de la totalidad de los beneficiarios. Si, por el contrario, la jurisdicción que toma las decisiones está por fuera del área de derrame del bien público regional, entonces cabe esperar una sobreoferta, porque para la provisión del bien recaerán efectos fiscales sobre los no beneficiarios. La subsidiariedad regional limita los costos de transacción al reducir la cantidad de participantes y aumentar

las interacciones reiteradas, lo que permite zanjar las asimetrías en materia de información. La subsidiariedad regional también promueve el desarrollo de instituciones regionales a partir de culturas, normas y experiencias compartidas. El hecho de depender de instituciones con base en la región para la provisión de bienes públicos regionales también reduce el riesgo de una “intromisión desmedida” de las instituciones multilaterales.

Existen consideraciones que desaconsejan una adhesión ciega al principio de subsidiariedad regional, según la cual la amplitud de los efectos positivos indirectos de los beneficios del bien público regional es la única variable que se tiene en cuenta a la hora de decidir la jurisdicción competente. *Primero*, las economías de escala pueden justificar que una institución cuyo ámbito político exceda el de la región en cuestión sea la encargada de proveer el bien público regional si el menor costo por unidad compensa la pérdida de eficiencia ocasionada al no aplicar el principio de subsidiariedad. Las instituciones globales pueden lograr economías de escala para algunos casos de bienes públicos regionales al permitir que los costos fijos se distribuyan entre las distintas regiones cuyas necesidades se atienden. *Segundo*, las economías de escala, que comparten insumos, pueden reducir los costos por unidad si una misma jurisdicción provee dos o más bienes públicos regionales, lo que hará que la jurisdicción competente no coincida con las áreas de efectos positivos indirectos de los bienes provistos. *Tercero*, al aumentar la provisión acumulada del bien público regional, los ahorros generados en los costos a partir de las economías del conocimiento pueden justificar la elección de una jurisdicción sobredimensionada para la toma de decisiones. *Cuarto*, la jurisdicción regional requerida puede no existir o puede no tener la capacidad suficiente. Esto ocurre en especial con los bienes públicos regionales cuyo alcance no coincide con ninguna jurisdicción política existente. *Quinto*, la tecnología de la agregación puede favorecer la elección de una jurisdicción superior a la identificada según el principio de subsidiariedad regional. Probablemente sea el caso de algunos bienes públicos regionales con tecnología del mejor intento, según el cual el esfuerzo requerido para la provisión del bien excede la capacidad de cualquier región establecida. Por último, el financiamiento requerido para el bien público regional puede exigir una jurisdicción con una capacidad contributiva que exceda la del área de efectos positivos indirectos de los beneficios del bien público regional.

El *Cuadro 2* resume las influencias a favor y en contra de la aplicación del principio de subsidiariedad regional.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Del análisis de este artículo se desprenden muchas recomendaciones para la elaboración de políticas. El BID, a través de la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales y de su liderazgo, cumple un papel esencial en la facilitación de una gran cantidad de formatos para la provisión de estos bienes. En ese contexto, el BID debería contemplar el uso de donaciones para financiar determinados bienes públicos regionales, de los que se beneficia un gran número de países de América Latina y el Caribe y en los que hay una fuerte motivación para recibir el beneficio sin contribuir (*free riders*). El BID también puede desempeñar un papel fundamental en la provisión de bienes públicos interregionales actuando como catalizador para vincular instituciones de distintas regiones. Dada la importancia creciente que tienen los bienes públicos regionales en el desarrollo, es preciso que las instituciones multilaterales y los países donantes provean de más fondos al BID y a otros bancos de desarrollo regionales.

Las uniones aduaneras en América del Norte, América Central y América del Sur están llamadas a desempeñar un papel destacado en la provisión de bienes públicos regionales e interregionales. Una unión aduanera, que restringe el comercio a países fuera de la unión, puede coordinar los esfuerzos de sus miembros para la provisión de bienes públicos regionales y puede obtener préstamos para su financiamiento. Asimismo, la interconexión de uniones aduaneras representa un mecanismo para la provisión de bienes públicos interregionales. Las uniones aduaneras también pueden establecer esquemas de redistribución para el suministro de bienes públicos regionales con tecnología de agregación de eslabón más débil (como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR). Otro ejemplo relacionado con el MERCOSUR es el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur que desarrolla corredores a nivel regional, por cuanto tiene el objeto de llevar a sus distintos componentes a estándares aceptables (Costa, 2012). En el caso de los bienes públicos regionales con tecnología de agregación del mejor intento, las uniones aduaneras pueden aunar

Cuadro 2

INFLUENCIAS A FAVOR Y EN CONTRA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD REGIONAL

Factores a favor de la subsidiariedad regional	
	Mejora la eficacia al igualar los beneficios marginales de los bienes públicos regionales (sumados todos los beneficiarios) con los costos marginales.
	Promueve la eficacia al limitar los efectos fiscales sobre los no beneficiarios.
	Limita los costos de transacción al reducir la cantidad de participantes y aumentar las interacciones repetidas, lo que reduce las posibilidades de asimetrías en la información.
	Alienta el desarrollo de instituciones a partir de la proximidad y basadas en culturas, normas, experiencias y valores compartidos.
	Evita la “intromisión desmedida” de las instituciones globales.
Factores en contra de la subsidiariedad regional	
	Las economías de escala generadas por un menor costo por unidad favorecen la elección de una jurisdicción más amplia que el rango de los efectos positivos indirectos del bien público que habrá de proveerse.
	Las economías de escala, al conseguir un menor costo por unidad, favorecen que una misma jurisdicción provea dos o más BPR, aun cuando la jurisdicción competente no coincida con las áreas de los efectos positivos indirectos.
	Las economías basadas en el conocimiento pueden requerir jurisdicciones sobredimensionadas en las que el nivel acumulado del bien público regional es mayor.
	La institución regional requerida no existe o no tiene suficiente capacidad.
	Algunas tecnologías de agregación (por ejemplo, de mejor intento) favorecen la elección de jurisdicciones superiores a las identificadas según el principio de subsidiariedad regional.
	El financiamiento que se necesita puede exigir una jurisdicción política que exceda la del área de los efectos positivos indirectos de los beneficios del bien público regional.

y coordinar los esfuerzos de sus países miembros para superar los umbrales mínimos de provisión.

Muchos bienes públicos regionales, en particular la infraestructura, ofrecen beneficios excluibles y parcialmente rivales que pueden suministrarse a través de esquemas de bienes club. El BID, las uniones aduaneras y las instituciones multilaterales pueden contribuir con el estudio de factibilidad inicial para promover estos esquemas de club con miras a la provisión de estos bienes. Los esquemas de bienes club resultan particularmente apropiados para la provisión y financiación de infraestructura.

A medida que aumenta el comercio con América Latina, los socios comerciales de otras regiones deben comprender que los bienes públicos regionales de América Latina pueden aumentar sus propias exportaciones. En este sentido, el BID y otras instituciones financieras de la región deben lograr

que los beneficios de estos efectos positivos indirectos resulten evidentes para esos países exportadores con miras a obtener aportes para su provisión. También existe la necesidad de promover las asociaciones público-privadas en el ámbito regional tal como se ha hecho en el ámbito global. La iniciativa del BID en pos de favorecer los bienes públicos regionales avanza en esta dirección puesto que ha convocado y analizado propuestas con participación de los sectores público y privado. El BNDES, la CAF y FONPLATA han impulsado iniciativas propias en materia de bienes públicos regionales.

La naturaleza de los bienes públicos regionales, en especial su tecnología de agregación, permite informar a los responsables de tomar decisiones a qué países es preciso brindar asistencia para impulsar la provisión de estos bienes. Es necesario que las políticas de redistribución se diseñen caso por caso, en función del bien que se desea proveer. ◆

BIBLIOGRAFÍA

ARCE, D. G. 2004. "A Selective Survey of Regional Public Goods in Latin America", en: Estevadeordal, A.; Frantz, B. y Nguyen, T. R. (Eds.). *Regional Public Goods: From Theory to Practice*. Washington, DC: BID y ADB.

----- Y SANDLER, T. 2002. *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*. Estocolmo: Almqvist.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2012. *Iniciativa de Bienes Públicos Regionales - Convocatoria para la presentación de propuestas*. Washington DC: BID.

BERRETTONI, D. Y LUCÁNGELI, J. 2012. "MERCOSUR: las asimetrías y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)", en: *Revista Integración & Comercio* 16(34): 33-44.

BUCHANAN, J. M. 1965. "An Economic Theory of Clubs", en: *Economica* 32(1): 1-14.

CORNES, R. Y SANDLER, T. 1984. "Easy Riders, Joint Production, and Public Goods", en: *Economic Journal* 94(3): 580-598.

-----, 1996. *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, 2^{da} Ed. Cambridge: Cambridge University Press.

COSTA, S. P. M. 2012. "La integración regional sudamericana por transporte terrestre: una perspectiva histórica", en: *Revista Integración & Comercio* 16(34): 7-16.

ESTEVADEORDAL, A.; FRANTZ, B. Y NGUYEN, T. R. (Eds.) 2004. *Regional Public Goods: From Theory to Practice*. Washington DC: BID y ADB.

HIRSHLEIFER, J. 1983. "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods", en: *Public Choice* 41(3): 371-386.

KAUL, I.; GRUNBERG, I. Y STERN, M. A. (Eds.). 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nueva York: Oxford University Press.

NACIONES UNIDAS. 2012. "Sustainable Development Goals".

MURDOCH, J. C.; SANDLER, T. Y SARGENT, K. 1997. "A Tale of Two Collectives: Sulphur versus Nitrogen Oxides Emission Reduction in Europe", en: *Economica* 64(2): 281-301.

OLSON, M. 1969. "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", en: *American Economic Review* 59(2): 479-487.

SANDLER, T. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.

-----, 2004. *Global Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

----- Y ARCE, D. G. . 2002. "A Conceptual Framework for Understanding Global and Transnational Public Goods for Health", en: *Fiscal Studies* 23(2): 195-222.

STÅLGREN, P. 2000. *Regional Public Goods and the Future of International Development Cooperation. A Review of the Literature*. Documento de Trabajo 2000:2. Estocolmo: Grupo Experto en Temas de Desarrollo, Ministerio de Desarrollo.

UNCSD - CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE. 2012. "[Current Ideas on Sustainable Development Goals and Indicators](#)", en: *RIO 2012 Issues Briefs*, N° 6.

VICARY, S. Y SANDLER, T. 2002. "Weakest-Link Public Goods: Giving In-Kind or Transferring Money", en: *European Economic Review* 46(8): 1501-1520.

EL RENOVADO AUGE DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: LA EXPERIENCIA IBEROAMERICANA

CRISTINA XALMA *

Doctora en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad de Barcelona (UB). Docente e investigadora, desde el año 2007 trabaja como consultora para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

El presente artículo revisa y caracteriza el renovado auge que la Cooperación Sur-Sur ha experimentado en los últimos años a partir de una experiencia concreta: la protagonizada por los países miembros de la Conferencia Iberoamericana y, en particular, por los diecinueve latinoamericanos de habla española y portuguesa (desde México hasta Chile, incluyendo a Cuba y República Dominicana), más España y Portugal. Busca entender una cooperación que crece y se expande bajo distintas fórmulas y dimensiones y que, año tras año, gana peso en la Agenda sobre la Cooperación Internacional al Desarrollo. Por ello y siempre a partir de este caso específico, el artículo: profundiza, primero, en el modo en que evoluciona esta Cooperación Sur-Sur, la dimensión que va adquiriendo, sus principales rasgos; y reconstruye, segundo, el discurso político que este bloque de países ha articulado en torno a la Cooperación Sur-Sur, así como el modo en que éste está penetrando en el debate internacional. A estos efectos, recurre a lo recogido en las distintas ediciones del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: una herramienta de análisis que además de aportar información constituye, en sí misma y por cómo se hace, un ejercicio intergubernamental, horizontal y colectivo de Cooperación Sur-Sur.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA BREVE MIRADA A SU MÁS DE MEDIO SIGLO DE HISTORIA

Revisar la historia de la Cooperación Sur-Sur (CSS) topa, de partida, con un limitante importante: el lector está ante un fenómeno multidimensional

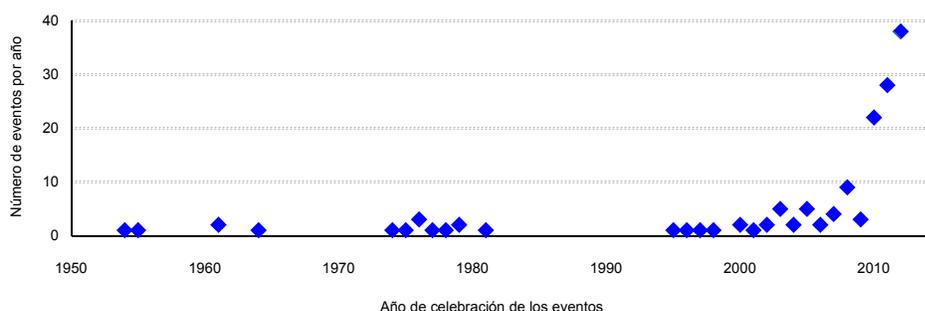
(político, económico, financiero, técnico), que supera la simple “colaboración” entre “países del Sur” y cuyas distintas modalidades de manifestación

* Cristina Xalma es la investigadora a cargo del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, elaborado desde la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Colabora además en el presente artículo, Silvia López, auxiliar de investigación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCCS).

Gráfico 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EVENTOS QUE ANUALMENTE CONTRIBUYE AL DEBATE SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR (1954-2012)

En unidades



Fuente: Elaboración propia a partir de los *Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (2009, 2010 y 2012) y de las Declaraciones y Documentos oficiales ligados a los distintos eventos incluidos.

provocan que resulte difícil unificar tanto su concepto como la manera de identificarlo.¹ En este sentido y ante esta heterogeneidad de formas, una manera de aproximarse a la evolución de la Cooperación Sur-Sur que tenga a su vez en cuenta todas sus múltiples dimensiones, consiste en realizar un seguimiento a los distintos eventos regionales e internacionales en los que la Cooperación Sur-Sur ha sido parte protagonista del debate.² Asimismo y cuando a cada uno de los años para los que se registran este tipo de eventos se les asocia el número de los realizados durante dicho

ejercicio, se obtiene una serie temporal como la del *Gráfico 1*, de cuya observación se desprende que:

- La Cooperación Sur-Sur, al igual que el concepto de Desarrollo y el de la propia Cooperación Internacional, sitúa sus orígenes en el escenario político y económico surgido después de la II Guerra Mundial. En este nuevo marco, los primeros pasos de la Cooperación Sur-Sur se fechan a mediados de los años cincuenta, coincidiendo con el intercambio de acciones de Cooperación Técnica entre países del Sudeste Asiático, así como con el impulso a un espacio de concertación como el Movimiento de los No Alineados (MNOAL).
- A lo largo de las más de cinco décadas de historia que ya acumula la Cooperación Sur-Sur, se identifican distintas etapas cuyo rasgo diferencial reside en la intensidad de su dinamismo. De hecho y tal y como se observa en el *Gráfico 1*, se destacan tres períodos de intensa actividad: la década de los años setenta; la etapa que va desde el año 2000 hasta 2007; y la que surge a partir de 2008, marcada, como se verá más adelante, por una actividad especialmente intensa.
- Aunque seguramente sean varios los factores que expliquen esta dinámica de comportamiento, hay dos que merece la pena destacar: el

¹ Dicho de otro modo: la Cooperación Sur-Sur se entiende de muchas formas según quién la mire. A modo de ilustración, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) alude a la Cooperación Sur-Sur mostrando la evolución de los intercambios de flujos financieros, comerciales y de inversión entre países en desarrollo; en sus informes anuales, la propia Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) combina ese mismo enfoque con otro más centrado en la Cooperación Técnica y el fortalecimiento de capacidades; mientras tanto, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tiende a equiparar el fenómeno de la Cooperación Sur-Sur con el de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de países "no CAD" y/o "del Sur".

² Desde las reuniones del Grupo de los 77 (la primera en 1964) hasta los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (el último en 2011 en Busan), pasando por la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) de Buenos Aires (1978), por nombrar algunos (SEGIB, 2008, pp. 11-13; 2009, pp. 23-28; 2012).

contexto geopolítico y el modo en que la propia Cooperación Internacional al Desarrollo interactúa con la Sur-Sur.

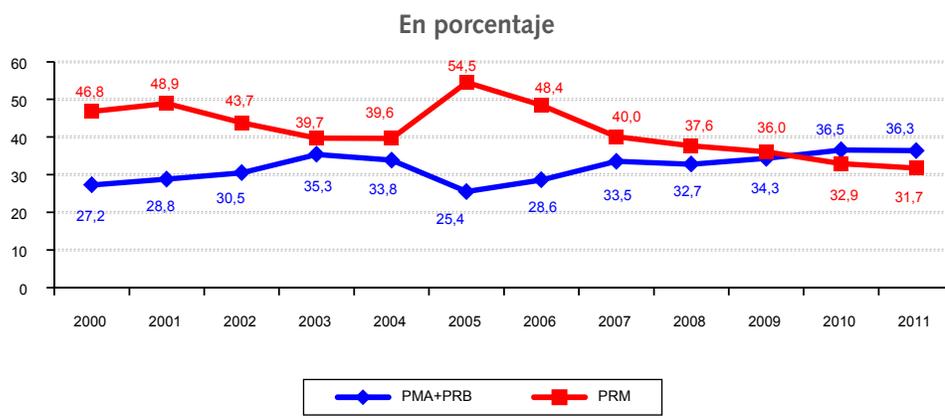
- Geopolíticamente, tanto la década de los años setenta como el inicio del nuevo siglo coinciden con momentos de renovada fortaleza de los países en desarrollo en la escena económica y política internacional: en la primera etapa, por la consolidación de los procesos de independencia de las antiguas colonias de África y Asia y por la necesidad de los nuevos países de posicionarse frente a la bipolaridad que regía la escena mundial; en la segunda y tercera, por el cada vez más relevante rol que los denominados países emergentes adquieren en la escena mundial donde han logrado, por ejemplo, la ampliación del Grupo de los Ocho (G8) (las siete economías más industrializadas junto a Rusia) hasta el G20, completado por países como Brasil, México, India, China y Sudáfrica (G5) y Argentina.
- En los años setenta, la arquitectura de la Cooperación Internacional al Desarrollo se vio sacudida por el impacto de los flujos de ayuda procedentes de los “petrodólares”

acumulados principalmente por los países árabes durante la segunda mitad de la década y que, según el CAD, llegaron a explicar, en su punto más álgido (1975), el 28% de la AOD mundial (SEGIB, 2009, pp. 19-20). Asimismo, lo sucedido a partir del año 2000 (Declaración del Milenio, Conferencia de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo y las sucesivas convocatorias sobre Eficacia de la Ayuda, entre otros), como respuesta a una década de fuertes cuestionamientos a la cantidad y calidad de la ayuda, también transformó fuertemente el escenario de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

En concreto, tal y como se observa en el *Gráfico 2* y coincidiendo con las dos últimas etapas, el compromiso de los principales donantes por centrar los esfuerzos de la cooperación en las naciones más desfavorecidas modificó la estructura de receptores: los Países Menos Adelantados (PMA) y los Países de Renta Baja (PRB) ganaron participación desde el 27,2% del año 2000 hasta el 36,3% de 2011, mientras los Países de Renta Media (PRM) pasaron de representar el 46,8% a principios del período hasta el 31,6%

Gráfico 2

PARTICIPACIÓN DE LOS PMA, PRB Y PRM SOBRE EL TOTAL DE LA AOD NETA MUNDIAL DESTINADA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO (2000-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A>.

correspondiente al último año registrado. De hecho, se identifican tres dinámicas indisolubles: el desplazamiento de los Países de Renta Media, el inicio de un ejercicio de un rol dual en la escena de la Cooperación Internacional y el renovado auge de la Cooperación Sur-Sur.

EL NUEVO AUGE DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA APROXIMACIÓN DESDE IBEROAMÉRICA

Los 19 países de América Latina (desde México a Chile) que son a su vez miembros de la Conferencia Iberoamericana, clasifican, en términos de ingreso *per cápita*, como Renta Media. Fruto de esta condición y en la línea de lo argumentado anteriormente, desde el año 2000 hasta hoy, América Latina ha sido desplazada como receptora de AOD. Efectivamente y tal y como se observa en el *Gráfico 3*, América Latina pasó de explicar un máximo de un 9% del total de los flujos de asistencia mundial en 2001 a un mínimo de un 4,2% en los ejercicios 2007 y 2010.

En este sentido, y desde mitad de la década pasada, las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación de los países de la región empezaron a tener la percepción de que estaban ejerciendo un nuevo rol en la escena de la cooperación internacional. De hecho, intuían que estaban participando de

formas de colaboración Sur-Sur de las que no estaba quedando registro.

Surgió entonces la necesidad de empezar a tener más información sobre aquel proceso de cambio que ellos mismos estaban protagonizando y del que apenas existían unos pocos datos. La demanda de conceptualización, sistematización y registro de la Cooperación Sur-Sur llegó, a través de los Directores y Directoras de Cooperación de los países de América Latina, al espacio iberoamericano y, más específicamente, a su Secretaría General (SEGIB).

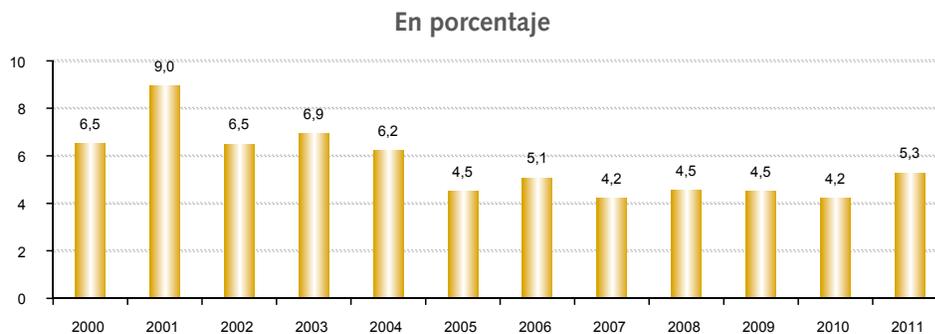
Nació así el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, un ejercicio de Cooperación Sur-Sur en sí mismo, cuya revisión desde su primera edición (2007) hasta la última hoy disponible (2012) permite reconstruir y caracterizar la evolución más reciente de la Cooperación Sur-Sur en América Latina e identificar, a partir de la construcción de un discurso político conjunto, el creciente peso de la región en la Agenda mundial de la Cooperación al Desarrollo.

EL INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA: ALGO MÁS QUE UNA HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO Y VISIBILIDAD

El *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* "es un ejercicio *intergubernamental* y horizontal de sistematización de la Cooperación Sur-Sur en la región"

Gráfico 3

PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA* SOBRE EL TOTAL DE LA AOD NETA MUNDIAL DESTINADA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO (2000-2011)



Nota: * Sólo incluye los 19 países de América Latina que son, a su vez, miembros de la Conferencia Iberoamericana y clasifican como receptores de AOD.

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A>.

(Xalma, 2013, p. 5). En su elaboración participan, en condición de socios y en plena relación de igualdad, los 22 países miembros de la Conferencia Iberoamericana. La participación de los gobiernos, representados por sus Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, se ejecuta a dos niveles:

- a. Individualmente, en su calidad de país, a través de los Responsables políticos de dichas Agencias y Direcciones, así como del personal que compone sus Unidades Técnicas.
- b. Como parte de instancias intergubernamentales y, en concreto, de la propia Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (el cuál será explicado en esta misma sección).

En este marco, la participación de los países en el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* no se limita a suministrar los datos que éste requiere. Su participación va mucho más allá pues, simultáneamente, deben trabajar y decidir, siempre de manera colectiva y por consenso, acerca de aspectos tan diversos como: la conceptualización de la Cooperación Sur-Sur; la definición de una metodología de medición y registro; la generación de indicadores para su mejor identificación, planificación y evaluación; las herramientas para recolectar y procesar los datos; o el discurso y la posición que se mantiene respecto de esta modalidad; entre otros. En consecuencia y como se observa, **el ejercicio realizado es**, además, **técnico-político**, pues todos los avances logrados concilian lo técnicamente posible con lo políticamente asumible por todos.

El resultado es un Informe que:

- a. Dimensiona y caracteriza la Cooperación Sur-Sur de la que participan los países iberoamericanos. Una cooperación que, dada la propia naturaleza de las instancias decisoras y ejecutoras, se enmarca dentro de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, en la que prima "*el fortalecimiento de capacidades*" y los "*intercambios (...) en conocimiento, cualificación, recursos y know-how*" (SEGIB, 2008, p. 16). Asimismo y por el número y tipo de actores participantes, entre otros aspectos, se trata de una cooperación ejecutada a través de modalidades bilaterales, triangulares y regionales (SEGIB, 2010).

- b. No se limita a la sistematización y caracterización de la Cooperación Sur-Sur, sino que añade, a los resultados de dicho ejercicio, tres bloques complementarios de contenidos:

- A efectos de conocer no sólo qué se hace sino cómo, se incluye un capítulo dedicado al estudio de casos. Realizado a partir de una metodología elaborada por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS, 2012b, pp. 15-17), permite conocer qué ocurre en las distintas fases de identificación, negociación, formulación y resultados de los proyectos bilaterales y triangulares seleccionados.
- Desde la edición del año 2009, el primer capítulo se construye en torno a una reflexión política de los países respecto de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. De hecho, son los propios Responsables de la Cooperación Iberoamericana (representantes de sus países frente a la SEGIB) quienes redactan, discuten y consensuan los contenidos.
- Aunque de un modo más marginal, el Informe no olvida contextualizar a Iberoamérica en el marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo a partir del análisis anual de los flujos de ayuda en los que intervienen los países de la región.

A lo largo de las seis ediciones realizadas, el desarrollo de dichos contenidos ha permitido además que el Informe, como producto, haya generado una serie de efectos positivos:

- a. Se ha convertido en una herramienta de visibilidad de la Cooperación Sur-Sur que se realiza en Iberoamérica, así como en un instrumento para su mejor gestión.
- b. Tal y como se verá en detalle en la próxima sección, el Informe ha favorecido la articulación de una posición de bloque iberoamericana respecto de la Cooperación Sur-Sur, así como la progresiva penetración de dicha posición en la agenda y el debate internacional.

c. Finalmente, cabe destacar su aporte al fortalecimiento de las capacidades institucionales y metodológicas de los países iberoamericanos. Desde 2009, esta contribución se ha visto reforzada por el nacimiento del PIFCSS. Integrado por 19 de los 22 países de la región, su estrecha relación con el Informe y su clara orientación hacia la mejora de las capacidades, queda sugerida por las propias denominaciones de sus cinco Líneas de Acción (L) o trabajo: el Apoyo al Informe (L3) y el desarrollo de una metodología de Casos (L5); la Formación (L1) y el Diseño, implementación y desarrollo de sistemas de información (L2); así como el favorecimiento de un Foro de discusión política (L4).

a. A lo largo de este período, la denominada Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral de la que participan los países iberoamericanos a través del intercambio de Acciones y Proyectos (ver nota metodológica del *Gráfico 4*), se ha consolidado y fortalecido. En concreto y tal y como se observa en el *Gráfico 4.A*, el número de proyectos y acciones intercambiados por los países de la región bajo esta modalidad ha tendido a estabilizarse por encima de los 800. La idea de fortalecimiento llega apoyada también por el aumento de la participación de los proyectos (el instrumento de mayor dimensión), pues éstos han pasado de representar el equivalente a dos tercios (62,8%) de los intercambios del año 2010 a cerca del 72% en 2011.

IBEROAMÉRICA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR: PRINCIPALES TENDENCIAS

De la revisión de los resultados arrojados por las sucesivas ediciones del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, se desprende la siguiente caracterización de la Cooperación Sur-Sur en la región entre 2006 y 2011. En términos de las principales tendencias, merece la pena destacar que:

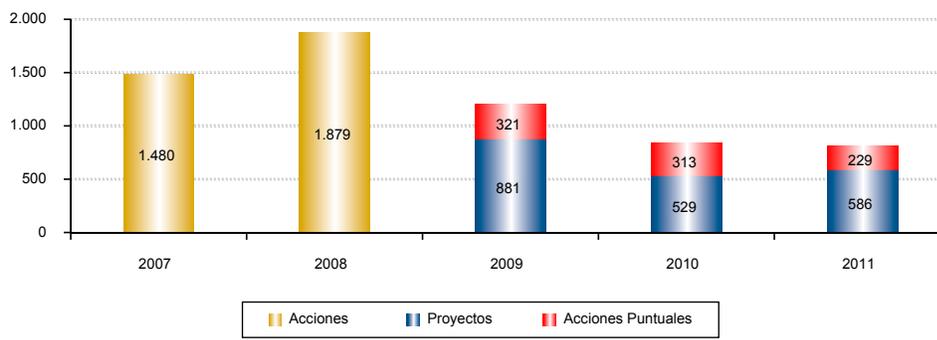
b. Cabe señalar, no obstante, que el *Gráfico 4.A* también sugiere una tendencia decreciente en el número absoluto de intercambios de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral registrados entre 2007 (primer año para el que hay datos) y 2011. Sin embargo, esta "aparente tendencia" no invalida la idea anterior, pues dos problemas metodológicos matizan lo observado: por un lado, los todavía necesarios y frecuentes

Gráfico 4

CARACTERIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA, POR MODALIDADES, PAÍSES Y SECTORES

A. PROYECTOS Y ACCIONES DE COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR BILATERAL (2007-2011)

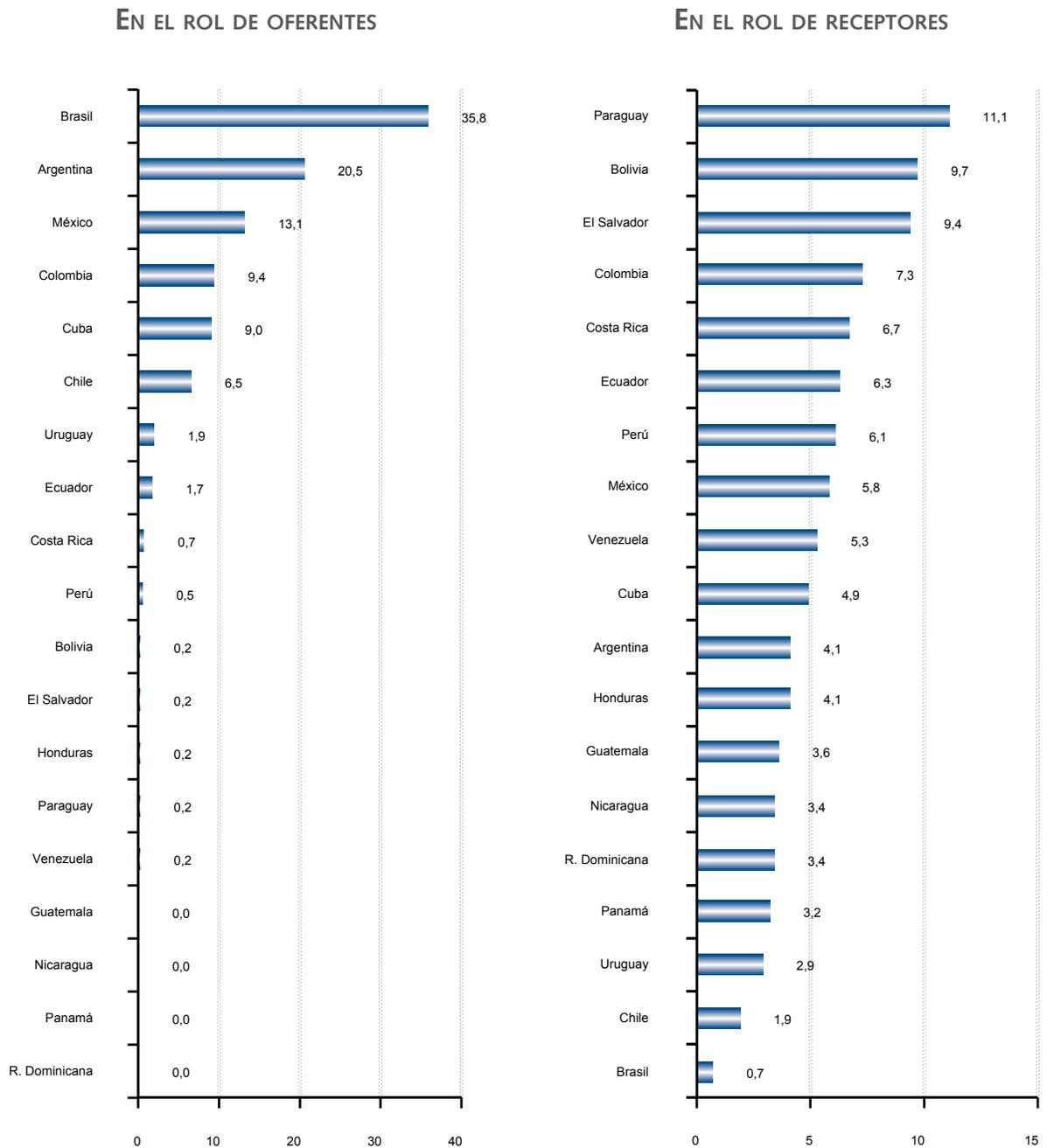
En unidades



➔ Gráfico 4

B. PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR BILATERAL, SEGÚN ROL (2011)

En porcentaje sobre el total de los registrados (586)

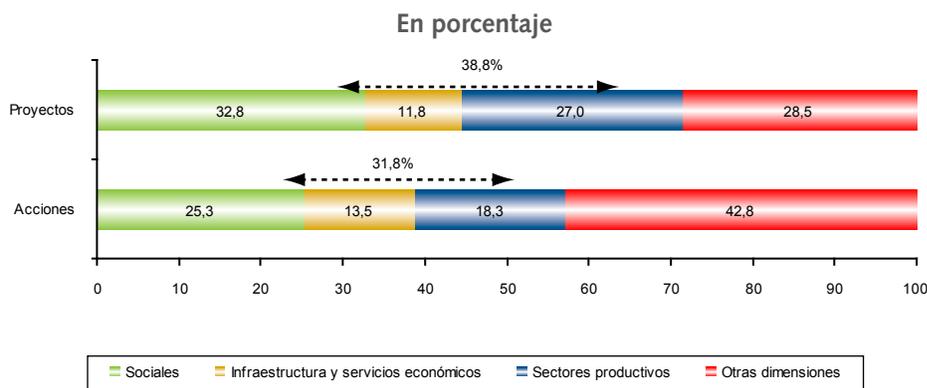


Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (IIDL-INUAL). Todos los derechos reservados.

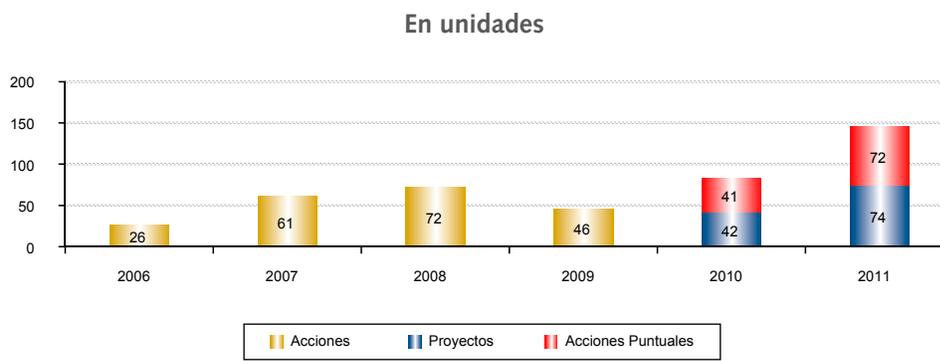
➔ Gráfico 4

CARACTERIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA, POR MODALIDADES, PAÍSES Y SECTORES

C. PROYECTOS Y ACCIONES DE COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR BILATERAL, SEGÚN DIMENSIONES DE ACTIVIDAD (2011)



D. COOPERACIÓN SUR-SUR TRIANGULAR (2006-2011)



Nota: Durante los años 2007 y 2008 (caso de la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral), así como en la etapa 2006-2009 (para Triangular), las **Acciones** integran todas las intervenciones de Cooperación Sur-Sur registradas, sin considerar ninguna diferencia por instrumento. A partir de 2009 (Bilateral) y 2010 (Triangular), los distintos instrumentos de actuación se distinguen conforme a las siguientes definiciones: los **Proyectos** se refieren a un "conjunto de acciones interrelacionadas encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores y/o temas (...)"; las **Acciones Puntuales** representan "una expresión concreta y acotada de la cooperación internacional. Se ejecutan puntualmente, por una sola vez, a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, seminarios, etc.)".

Fuente: Elaboración propia a partir de PIFCSS (2012a, pp. 10-11) y Xalma (2013, p. 14 y 16).

ajustes en los conceptos de medición usados;³ por el otro lado, el hecho de que todavía no se haya podido consolidar un suministro estable de datos.⁴ Ambas cosas limitan, en definitiva, la fiabilidad de la serie temporal obtenida.

- c. Por otro lado y todavía en el marco de la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral, se identifican algunas tendencias relativas al rol y grado de participación de los países. Así (*Gráfico 4.B*), las 19 naciones latinoamericanas participan activamente de los intercambios de cooperación, pero la intensidad con que lo hacen difiere según estén ejerciendo como oferentes o receptores. Así, tan sólo seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba y México), tienden a concentrar el 95% de los proyectos ofrecidos. Por contraste, los seis primeros receptores (en general, Paraguay junto a naciones andinas y centroamericanas) nunca explican de manera conjunta más del 40% del total de proyectos recibidos.
- d. Finalmente, el análisis de los sectores de actividad dentro de los que clasifica la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral ejecutada, da una idea del perfil de capacidades que se fortalecen a través de los intercambios (*Gráfico 4.C*). En concreto, los proyectos impulsados refuerzan en proporciones muy similares capacidades en los ámbitos social (sobre todo Educación y Salud, aunque también Saneamiento y abastecimiento de agua, Políticas Sociales y de Vivienda); económico (destacando, por un lado, todo lo que favorece la creación de Infraestructuras y servicios necesarios para el funcionamiento de las economías nacionales, como la Energía, la aplicación de avances en Ciencia y Tecnología y el apoyo al tejido de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs); y por el otro, los proyectos en sectores productivos, fundamentalmente Extractivas, Agropecuario
- e Industrias de transformación); así como en ámbitos que clasifican en otros rubros y entre los que destacan el Fortalecimiento institucional, el Medio Ambiente y las tareas en Prevención de desastres.
- e. En lo que se refiere a la Cooperación Sur-Sur Triangular y tal y como se observa en el *Gráfico 4.D*, se trata de una modalidad que también se consolidó y fortaleció en estos años. En este sentido y aún a pesar de los mismos matices metodológicos aplicados a la bilateral, el número de acciones y proyectos aumentó año tras año: así, mientras que en 2010 se registraron 42 y 41 proyectos y acciones, en 2011 el registro alcanzaba los 74 y 72.
- f. Por países, la transferencia de capacidades técnicas (a cargo de los denominados *primeros oferentes*) tendió a recaer en los mismos países que se mantienen más activos en la oferta de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral, destacando, muy especialmente, Argentina, Brasil, Chile y México. Mientras tanto, entre los llamados *segundos oferentes*, quienes apoyaron financiera (aunque a veces también técnica e institucionalmente), destacaron Japón (quién está simultáneamente retirando su AOD a la región), Alemania, España y, de manera incipiente, Estados Unidos. Asimismo y aunque todos los países de la región participaron como *receptores* de Cooperación Sur-Sur Triangular en al menos alguna acción y/o proyecto, ésta tendió a concentrarse de nuevo en Paraguay, Centroamérica y la región andina.
- g. Por último, lo más destacable de esta modalidad es el tipo de capacidades que tendió a reforzar. Por sectores, guarda una distribución similar a la cooperación bilateral pero, aún en el marco del mismo tipo de actividades, las triangulares suelen tener una mayor complejidad científico-tecnológica (lo que, de hecho, estaría justificando el apoyo de un tercer actor). A modo de ilustración, dentro de las Políticas de vivienda, sobresaldrían proyectos dedicados a la construcción de edificios sismo-resistentes para familias desfavorecidas; en lo Agropecuario, el apoyo a la creación de sistemas nacionales fitosanitarios; y en medio ambiente, actuaciones para la implementación de modelos de gestión de residuos sólidos.

³ Con el Informe nació a su vez un sistema de registro, en el que los conceptos usados para identificar la evolución de dicha cooperación han ido cambiando. Tal y como se observa en la nota del *Gráfico 4.A*, el punto de inflexión fue 2009, cuando se pasa de medir sólo "Acciones" a diferenciar entre "Proyectos" y "Acciones puntuales".

⁴ No todos los años, los 19 países que participan en esta modalidad han podido reportar sus datos. Desde 2010, por ejemplo, falta Venezuela, un país que hasta entonces lideraba la oferta de proyectos (179 sólo en 2009 -un 20% del total registrado ese ejercicio).

LA COOPERACIÓN SUR-SUR IBEROAMERICANA EN LA AGENDA DE DEBATE INTERNACIONAL

La presente sección se divide en torno a tres bloques de contenidos: la revisión del papel de la Cooperación Sur-Sur en la agenda de debate internacional sobre cooperación; el discurso que el propio espacio iberoamericano ha construido en torno a esta modalidad; así como el modo en que dicho discurso ha penetrado en esa misma agenda de debate internacional.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En la agenda internacional de debate sobre cooperación al desarrollo, se distinguen tres etapas de menor a mayor protagonismo de la Cooperación Sur-Sur: de 1954 a finales de 1990; desde el año 2000 hasta 2007; y una tercera, a partir de 2008, coincidiendo (ver de nuevo *Gráfico 1*) con un especial auge del tema.

En cada una de esas etapas se identifican diferencias cualitativas, y ello tanto por los aspectos que preocupan como por los marcos en que eso se discute. Así:

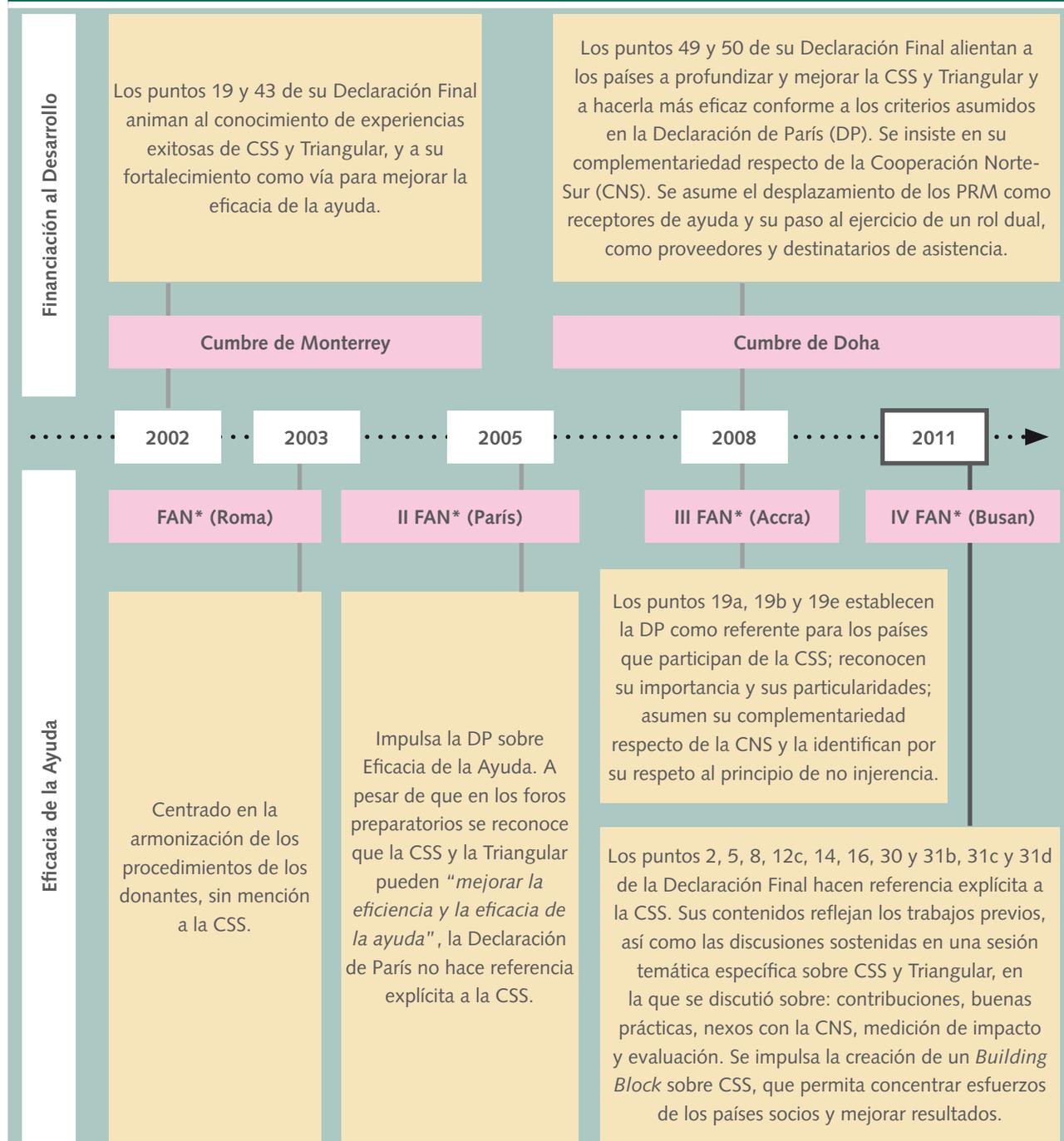
- a. Entre 1954 y 1999 apenas se hablaba específicamente en términos Sur-Sur. Lo más común era hablar de Cooperación Económica y Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CEPD y CTPD, respectivamente), así como de la posible integración entre ambas modalidades. Asimismo y siempre dentro de esas dimensiones, se discutían y diseñaban programas y planes de acción, así como lineamientos de actuación. Esta orientación en los contenidos está muy relacionada con el hecho de que estas discusiones se dieran en marcos o espacios de concertación económica o incluso política, incipientes en esos años, como son Naciones Unidas y sus distintas Agencias, el G77 o el MNOAL, en el ámbito internacional, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), a nivel más regional.
- b. A partir del año 2000, el término Cooperación Sur-Sur (y posteriormente, el de Cooperación Triangular) se acuña como parte del debate.

De hecho, en 2003, durante el 58º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, la denominación CTPD es oficial y formalmente substituida por la de Cooperación Sur-Sur. En este sentido y en el marco de la *nueva arquitectura de la ayuda* y de una nueva también *agenda para la cooperación al desarrollo*, la Cooperación Sur-Sur empieza a abordarse ligada al resto de las temáticas del momento: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Financiación al Desarrollo, la Eficacia y los Países de Renta Media, entre otros.

- c. El año 2008 representa, sin embargo, un nuevo punto de inflexión:
 - Hasta esa fecha, el tratamiento de la Cooperación Sur-Sur es “marginal”, más presente en las discusiones preparatorias de los grandes eventos que en las declaraciones finales; y, cuando aparece en éstas, lo hace de modo *cuasi* “anecdótico”, como experiencias que hay que revisar y tomar en cuenta.
 - Pero a partir de 2008, la Cooperación Sur-Sur y la Triangular adquieren un rol mucho más protagónico, como referente y herramienta de cambio respecto de lo que se deba replantear. En este sentido, a partir de esta fecha se habla ya del rol de la Cooperación Sur-Sur en el nuevo escenario, de su posible contribución a los objetivos del desarrollo, de su papel como mecanismo de financiación e incluso de su eficacia.⁵
 - Asimismo, a partir de 2008, un número creciente de marcos o espacios de las escenas regional e internacional van fijando su atención en la Cooperación Sur-Sur y la van colocando en el debate: así y respecto de la etapa precedente, se suman a abordar esta cooperación el propio CAD, la Unión de Naciones Suramericanas

⁵ Una ilustración más detallada de ese distinto tratamiento de la Cooperación Sur-Sur puede seguirse en el *Recuadro*, en el que se recoge el distinto tratamiento de esta modalidad en los sucesivos eventos sobre Financiación al Desarrollo y Eficacia de la Ayuda que se han ido celebrando desde el año 2000 hasta la actualidad.

Recuadro. La Cooperación Sur-Sur en los debates sobre Financiación y Eficacia de la Cooperación al Desarrollo



Nota: FAN* (abreviatura para Foro de Alto Nivel).

Fuente: Elaboración propia a partir de las Declaraciones del Primer Foro sobre Eficacia de la Ayuda en Roma (2003); del Segundo en París (2005), del Tercero en Accra (2 al 4 de septiembre de 2008) y del Cuarto en Busan (29 de noviembre a 1 de diciembre de 2011); así como de las Declaraciones Finales de las Cumbres sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (18 a 22 de marzo de 2002) y Doha (2 de diciembre de 2008).

(UNASUR), el Banco del Sur y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), principalmente.

- Finalmente, aparecen múltiples plataformas que, aún siendo de distinta naturaleza, comparten el tener a esta modalidad de cooperación entre su ámbito específico de trabajo: destacan el *Task Team on South-South Cooperation* (TT-SSC); el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de Naciones Unidas; el *South-South Experience Exchange* del Banco Mundial; el *Building Block on South-South Cooperation* impulsado a fines de 2011 en Busan; y el propio Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

LA POSICIÓN DE IBEROAMÉRICA RESPECTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

A lo largo de estos años, la comunidad iberoamericana ha ido construyendo una posición en torno a la Cooperación Sur-Sur. Del discurso resultante cabe destacar lo siguiente:

- a. La defensa y profundización en los **criterios/principios** que se **asumen asociados a la práctica de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**. En efecto, los países ponen énfasis, sobre todo, en el hecho de que se trate de una **cooperación horizontal** (entre socios de igual a igual, sin condicionalidades), en la que prima el intercambio técnico y el fortalecimiento de capacidades, la reciprocidad, la proximidad de procesos y la adaptación a lo local, el respeto a la soberanía del otro, así como una búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos.
- b. El entendimiento de que la **Cooperación Sur-Sur no es ni substitutiva, ni subsidiaria, ni un instrumento de la CNS, sino sólo complementaria**. En este sentido, se apuesta por una articulación entre ambas y se defiende el **rol dual de los países** en la escena de la cooperación internacional. Este posicionamiento tiene una doble consecuencia:
 - Por un lado y en términos de “receptores”, se plantea la necesidad de que los

Países de Renta Media sigan recibiendo fondos de cooperación que contribuyan a consolidar sus procesos de desarrollo. En esta misma línea, cuestionan que el criterio de elegibilidad para optar a dichos fondos sea el ingreso *per cápita*, un dato que obvia las inequidades que existen a lo interno de los países. Alternativamente, apuestan por substituir dicho criterio por otro que tenga en cuenta estos problemas, como puede ser el basado en las *brechas estructurales*, propuesto por la CEPAL en uno de sus más recientes documentos.⁶

- Por otro lado y como nuevos “cooperantes”, reivindican el reconocimiento a las Cooperación Sur-Sur y Triangular, por tratarse de mecanismos para el fortalecimiento institucional, el desarrollo de capacidades y la promoción de la integración regional.

- c. Finalmente, en el marco iberoamericano **conviven dos posiciones** respecto de la **Eficacia de la Cooperación Sur-Sur**: la de los países que defienden avanzar en una agenda que pueda referenciarse en los principios establecidos en París, Accra y Busan; y la correspondiente a quienes defienden una agenda propia, no necesariamente referenciada en la internacional.

IBEROAMÉRICA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL DEBATE INTERNACIONAL

El trabajo colectivo y la articulación de un discurso común en torno a la Cooperación Sur-Sur han permitido que, en pocos años, Iberoamérica haya ganado voz en la escena internacional. Las formas en las que esto se manifiesta están muy relacionadas, en primer lugar, con la presentación y elevación de las posiciones iberoamericanas en los foros internacionales y, en segundo lugar, con el impacto y la cada vez mayor presencia del Programa y del Informe. Más específicamente:

⁶ El enfoque basado en la superación de brechas estructurales incorpora al ingreso *per cápita* parámetros relativos a la desigualdad, la pobreza, la inversión, el ahorro, la productividad, la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medio ambiente (CEPAL, 2012).

- a. En 2009, los países iberoamericanos presentaron su primera posición sobre Cooperación Sur-Sur en la *Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas celebrada en noviembre en Nairobi*, para conmemorar el 30+1 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires sobre CTPD (1978). En dicha posición se reconocía, además, la labor que estos mismos países, aún de manera individual pero desde ese mismo trabajo colectivo, habían realizado en 2008 para que la Cooperación Sur-Sur fuera debidamente abordada en las discusiones y la declaración final surgida del III FAN sobre Eficacia que tuvo lugar en Accra.
- b. Asimismo, en 2011, Iberoamérica presentó una nueva posición conjunta sobre Cooperación Sur-Sur en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia celebrado en Busan (PIFCSS, 2011). Esta misma posición fue también presentada y debatida en los sucesivos eventos de evaluación de la agenda surgida *Post-Busan* y en el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de 2012.
- c. De hecho, la segunda edición del FCD, en 2010, ya había acogido una presentación del *Informe de la Cooperación Sur-Sur* así como del Programa, representados a su vez por la SEGIB y una gran parte de sus países miembros. El FCD se ha convertido pues en un marco de referencia y altavoz para la actividad que Iberoamérica realiza en este ámbito, del mismo modo que los eventos que anualmente organiza la ahora denominada *Oficina (antes Unidad Especial) de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur*.
- d. Por su parte, las menciones explícitas al Programa Iberoamericano y al Informe, empiezan a proliferar. Sucede, por ejemplo, en el documento sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular elaborado por la Unidad de Inspección Conjunta de Naciones Unidas y presentado en el 17º período de sesiones del Comité de Alto Nivel de Cooperación Sur-Sur de mayo de 2012.
- e. En este sentido, Programa e Informe se analizan como estudio de caso. Tal y como ya se señaló en secciones anteriores, el hecho de que, en sí mismos, sean ejercicios de Cooperación Sur-Sur, provoca que se conviertan en experiencias de referencia en ámbitos como el *Evento de Alto Nivel sobre Eficacia de la Cooperación Sur-Sur y el Desarrollo*, celebrado en Bogotá, en marzo de 2010, en el marco de las reuniones preparatorias de Busan.
- f. Finalmente, el acervo que Programa e Informe ya han generado para conocer la Cooperación Sur-Sur en la región, así como en términos de desarrollo metodológico (sistemas de información, medición e indicadores) los han convertido en insumo para otros organismos. Muestra de ello los documentos discutidos, por ejemplo, en el 33º período de sesiones de la CEPAL en 2010 o en el encuentro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en octubre de 2012 en Chile.

A MODO DE RESUMEN

El renovado auge que la Cooperación Sur-Sur ha experimentado a partir del año 2000 y especialmente desde 2008, ha supuesto un punto de inflexión en la trayectoria histórica de esta modalidad. En dicha inflexión, América Latina ha jugado un papel protagónico. Sobre ello ha influido la sucesión de dinámicas que ha generado su clasificación como Países de Renta Media, su consecuente desplazamiento como receptores de AOD y también, la búsqueda y el impulso al ejercicio de un nuevo rol dual en la escena de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

En este sentido, la necesidad de sistematizar y registrar esta nueva cooperación, llevó a los países de América Latina, junto a España, a impulsar, en su ámbito compartido, el iberoamericano, la realización de un Informe de la Cooperación Sur-Sur. Tras seis ediciones, este Informe se ha revelado como algo más que una herramienta para dimensionar y caracterizar la CSS de la que participa la región. El Informe es, sobre todo y en sí mismo, un ejercicio intergubernamental de CSS que contribuye al fortalecimiento de esta cooperación en Iberoamérica y en el mundo, esto a través tanto de sus aportes técnicos y metodológicos, como de su contribución a la construcción de un discurso político que poco a poco va penetrando e incidiendo en el debate internacional sobre la cooperación al desarrollo. ♦

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2012. *Los países de Renta Media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: CEPAL.

COMITÉ DIRECTIVO DEL EVENTO DE ALTO NIVEL EN COOPERACIÓN SUR-SUR Y DESARROLLO DE CAPACIDADES. 2010. *Informe de Bogotá, Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas. Versión final*. Bogotá. 25 de marzo.

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (PIFCSS). 2011. *Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan*. Montevideo: PIFCSS.

-----, 2012a. *Informe final*, del Seminario-Taller sobre "Cuestionario para el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012: revisión, mejora e incorporación de indicadores", celebrado en Montevideo: 27-29 de marzo. Madrid: PIFCSS-SEGIB. Abril.

-----, 2012b. *Sistematizar para aprender. Lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Documento de Trabajo N° 1. Montevideo: PIFCSS-SEGIB.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). 2007. *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB y AECID.

-----, 2008. *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB, AECID y PNUD.

-----, 2009. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Madrid: SEGIB, AECID y PNUD.

-----, 2010. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Madrid: SEGIB, PIFCSS y AECID.

-----, 2011. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*. Madrid: SEGIB, PIFCSS y AECID.

-----, 2012. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: SEGIB, PIFCSS y AECID.

XALMA, C. 2013. "La Cooperación Sur-Sur en la Agenda *post*-2015: apuntes desde la experiencia iberoamericana", ponencia presentada en el marco de las jornadas "Crisis y Desarrollo. El diseño de la agenda *post*-2015" organizadas por Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación en Córdoba, España. 17 de enero.

LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE ASIA Y ALC

JAE SUNG KWAK

Doctor en Política Internacional de la Universidad de Liverpool (Reino Unido) y posee una Maestría en Estudios Latinoamericanos, de la misma universidad. Obtuvo su Licenciatura en Estudios Hispánicos de la Universidad de Seúl. Es Profesor y Director del Departamento de Cooperación para el Desarrollo Internacional de la Escuela de Graduados de Estudios Internacionales de Pan-Pacífico. Asimismo, es el Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Kyung Hee.

Suele argumentarse que el actual esquema de cooperación "complementaria" en el ámbito transpacífico entre países de Asia Oriental y de América Latina y el Caribe (ALC) no es sustentable en términos de comercio e inversión. Básicamente, las economías de ALC exportan materias primas de bajo valor agregado a la región del Asia Pacífico, a cambio de bienes manufacturados de alto valor agregado. Si bien este esquema presenta aspectos positivos y negativos para ambas regiones, funciona en base a un desequilibrio. Además, la inversión transpacífica muestra un patrón unidireccional. En el período 2003-2011, la inversión de Asia a ALC creció de US\$13.000 millones a US\$17.000 millones, pero en general se trataban de inversiones asiáticas colocadas en unas pocas economías grandes, tales como las de Brasil y México. La cooperación para el desarrollo entre las economías de Asia y ALC se está convirtiendo en un pilar cada vez más importante de las relaciones económicas bilaterales. Asimismo, esta área proporciona datos cuantificables sobre cooperación interregional. No obstante, se observa una tendencia hacia el mismo tipo de esquema de cooperación unidireccional según el cual las inversiones son recursos asiáticos en ALC. Así, tras analizar las prácticas actuales entre China, Japón y Corea -del lado asiático- y ALC, el presente trabajo postula que la Cooperación Sur-Sur (CSS), incluida la Cooperación Triangular para el Desarrollo (CTD), es un mecanismo novedoso de creciente relevancia para lograr relaciones transpacíficas sustentables. A modo de conclusión se recomiendan dos vías de acción para cooperaciones futuras: en primer lugar, fortalecer el papel desempeñado por el marco multilateral para fomentar la interacción entre socios no tradicionales y, en segundo lugar, apoyar la CSS para lograr un mayor equilibrio en las relaciones entre Asia y ALC. A diferencia del esquema típico de cooperación para el desarrollo entre Asia y ALC, según el cual los recursos y las experiencias de Asia se vuelcan en ALC, los países asiáticos emergentes deberían considerar como recursos importantes las experiencias y prácticas de ALC, que son igualmente enriquecedoras en materia de desarrollo.

EL ESQUEMA TRANSPACÍFICO DE COMERCIO E INVERSIÓN

El objetivo del presente estudio es evaluar la posibilidad de establecer relaciones comerciales sustentables a través de la promoción de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular para el Desarrollo (CTD), luego de analizar las prácticas vigentes entre tres países asiáticos -China, Japón y Corea- y ALC. El concepto de CSS está cobrando impulso entre receptores y proveedores así como entre las organizaciones multilaterales, en razón de que se parte de la premisa de que las economías en desarrollo suelen comprender mejor las necesidades de desarrollo de sus pares y que tales vínculos generan beneficios para ambas partes. Asimismo, la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) puede dar lugar a otras formas de cooperación, tales como iniciativas de investigaciones conjuntas, que pueden generar oportunidades de relaciones duraderas y derrames hacia otras áreas. En este sentido, la CSS intenta dar respuesta a las necesidades en materia de desarrollo de los países del Sur sobre la base de "soluciones efectivas para el desarrollo generadas en el Sur" (<http://www.southsouthexpo.org/>).

En las últimas décadas, los lazos económicos entre ALC y Asia experimentaron un proceso de expansión y diversificación formidable. No solo se registraron tasas de crecimiento en el flujo comercial entre ambas regiones del orden de los dos dígitos, sino que además, los inversores de ALC y Asia se animan cada vez más a cruzar el Pacífico.

En primer lugar, el volumen del comercio transpacífico creció considerablemente a lo largo de las últimas décadas. Las exportaciones totales de América Latina crecieron a un promedio anual de 11,13% entre 1990 y 2006. Tras superar una abrupta caída como consecuencia de la crisis financiera de 2008, América Latina alcanzó un crecimiento de sus exportaciones del 29% en 2010 y del 26% en 2011. Si bien en la última década se registró un crecimiento importante de los flujos comerciales de América Latina hacia la mayor parte de las regiones del mundo, el comercio entre ésta y Asia ha dado muestras de un particular dinamismo. Gracias al impulso dado por numerosos acuerdos de libre comercio interregionales entre Asia y ALC celebrados a mediados de la década de 2000, el comercio entre las dos regiones creció a una tasa promedio anual del 20,5% en 2011. La participación de ALC en el comercio de Asia aumentó más del doble (a

4,4%) en relación con 2002, a la vez que la participación de Asia en el comercio de la región de ALC alcanzó el 21%. Los principales destinos del comercio de ALC se circunscriben a unos pocos países: China, Corea, Japón e India. Los países del MERCOSUR y de la Comunidad Andina han experimentado un crecimiento particularmente notable de su comercio con China y Corea, al tiempo que las exportaciones de América Central hacia esos países también han crecido considerablemente.

Las importaciones a ALC desde la región del Asia Pacífico crecieron en mayor medida que las exportaciones de ALC a dicha región. Esta tendencia se verifica en el caso de Japón, Corea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), China, Australia y Nueva Zelanda. A diferencia del Asia Pacífico, América Latina es rica en recursos naturales. En contraposición, Asia es un gran proveedor de capital y conocimiento (en especial, Japón, Corea del Sur y Taiwán), así como de bienes y servicios intensivos en el uso de mano de obra (China). Esta dotación de los factores de producción es determinante de los patrones que rigen el comercio entre ambas regiones. Así, si se realiza un desglose por sector, es posible concluir que el patrón por el cual ALC exporta materias primas e importa bienes manufacturados de la región del Asia Pacífico se ha profundizado. Por ejemplo, los diez principales bienes de exportación, que comprenden productos agropecuarios y mineros, representaban el 50% del total de las exportaciones en 2000 para luego pasar a casi el 70% en 2010, mientras que los diez principales bienes de importación, que representan el 41,8% del total de las importaciones, son productos manufacturados.

Un dato importante es que, si bien las exportaciones latinoamericanas a la región del Asia Pacífico están conformadas principalmente por materias primas y *commodities*, en el futuro el mercado asiático podría absorber mayores cantidades de bienes manufacturados producidos en América Latina. Con el aumento de los ingresos y, por ende, del consumo en la cuenca del Pacífico, los consumidores y las industrias de la región requerirán cada vez más productos importados en general y, en particular, productos más sofisticados y diversos.

En segundo lugar, este desequilibrio en las relaciones se manifiesta más claramente cuando se analizan las inversiones, ya que suelen tratarse de inversiones extranjeras directas (IED) de países asiáticos en países de ALC. A pesar del fortalecimiento de los lazos económicos entre América Latina y el Asia Pacífico,

la IED total de Asia en América Latina sigue siendo apenas una pequeña porción del flujo global total de inversiones que llegan a la región. Entre 2003 y 2006, el flujo total de IED de Asia en ALC alcanzó apenas un 3% del total recibido por la región, lo que representó una caída respecto del promedio del 4% registrado en el período 1998-2002. Si bien la IED de Japón en la región representa el 8% del total, debido a un aumento significativo registrado en 2011, los proyectos de inversión de Asia en ALC apenas alcanzan el 10,9% del total. La Unión Europea y América del Norte siguen siendo las principales fuentes de IED en América Latina, las que sumadas representan el 75% del total de inversión en la región. Todos los países de América Latina mostraron la misma tendencia excepto Argentina, donde la IED intrarregional ocupó el segundo lugar, detrás de la proveniente de América del Norte. Si bien Brasil y México siguen siendo los principales receptores de IED de América Latina, cabe señalar que ambos países sufrieron una caída en la IED proveniente de Asia durante el período 2005-2006, al igual que Perú, Chile, Ecuador y Argentina.

La inversión extranjera directa de la región del Asia Pacífico en América Latina responde a tres factores: (1) la búsqueda de recursos naturales para satisfacer la demanda interna, como en el caso de las inversiones del conglomerado industrial japonés Mitsui en las operaciones de producción de etanol de Brasil y las inversiones de la empresa de energía china CNPC en la exploración y desarrollo de las capacidades de producción de crudo en Venezuela; (2) la búsqueda de eficiencia para exportar al mercado estadounidense, representado por el sector industrial de México y que incluye a empresas como la japonesa Toyota, las coreanas Samsung y LG y empresas textiles que invierten en América Central y el Caribe; (3) la búsqueda de grandes mercados locales, representadas principalmente por inversiones de empresas multinacionales en Brasil. Por otra parte, cabe mencionar las deficiencias en materia de inversión, a saber: (1) la ausencia de inversiones de ALC en Asia; (2) la trampa de las economías de enclave con inversiones que buscan eficiencia pero no generan derrame tecnológico, en especial en México; (3) la naturaleza errática de las inversiones asiáticas en el sector de los recursos naturales de ALC.

Tal como se explicó anteriormente, el esquema habitual de la relación económica transpacífica presenta desequilibrios y obstáculos: (1) un desequilibrio comercial entre Asia y ALC que profundiza el esquema de intercambio transpacífico, y que intercambia tecnología

de punta asiática por *commodities* de ALC; (2) el comercio domina las relaciones, en detrimento de la participación de las inversiones y los proyectos; (3) preponderancia de inversión asiática en ALC y escasa presencia de empresas de ALC en Asia; (4) ciertas inversiones asiáticas en ALC promueven la economía de enclave: la inversión asiática en el sector manufacturero está orientada a la búsqueda de nuevos mercados o a la eficacia y no necesariamente crea una cadena de valor local; (5) el aumento de las inversiones asiáticas orientadas a la obtención de recursos naturales; (6) la asistencia unidireccional al desarrollo por parte de unos pocos donantes asiáticos a ALC (BASD *et al.*, 2012; Kwak, 2012).

Hemos analizado brevemente algunas características y limitaciones básicas del comercio y la inversión en el ámbito transpacífico. El crecimiento del comercio y la inversión entre ALC y Asia está generando un acercamiento entre los países de ambas regiones, lo que abre las puertas a nuevas oportunidades para una cooperación más amplia, equitativa y no orientada exclusivamente al mercado. En los próximos capítulos se analiza la manera de sortear los obstáculos mencionados a través de nuevos instrumentos, como la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular para el Desarrollo. Para ello se presenta un panorama general de la cooperación en materia de desarrollo entre las principales economías asiáticas -China, Japón y Corea- y ALC, así como algunos ejemplos de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular para el Desarrollo en marcha. A modo de conclusión, el presente artículo propone una estrategia para alcanzar una cooperación sustentable en materia de desarrollo transpacífico en base a esta nueva arquitectura.

MODALIDAD ACTUAL DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO TRANSPACÍFICO

Existe una activa cooperación para el desarrollo intrarregional tanto en Asia como en ALC. En lo que respecta a la asistencia en el nivel interregional, la iniciativa suele estar en manos de tres donantes asiáticos.

JAPÓN: MIEMBRO LÍDER DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD)

A pesar del crecimiento de la ayuda proveniente de China, Japón sigue siendo la principal fuente

de asistencia al desarrollo de ALC. La asistencia de Japón ascendió a más de US\$530 millones en 2011 y se distribuye en toda la región, por lo que se ha convertido en una de las principales fuentes de ayuda al desarrollo regional. Entre 2005 y 2011, algunos de sus principales receptores fueron Honduras (US\$719 en total, 15%), Brasil (US\$674, 14%), Perú (US\$59, 12%), Paraguay (US\$397, 8%), Bolivia (US\$342, 7%) (Comité de Ayuda al Desarrollo - CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE). Sin embargo, a partir de 2008, Brasil parece ser, por lejos, el principal beneficiario de la ayuda al desarrollo que Japón destina a ALC (más del 50% del total regional) a través de la concesión de préstamos para megaproyectos. Al mismo tiempo, la asistencia al desarrollo destinada a países como Honduras y Paraguay disminuyó significativamente en los últimos años (*Cuadro 1* y *Gráfico 1*).

Si bien la porción de ayuda que Japón destina a ALC es pequeña (poco más del 5% del total), la región ha venido adquiriendo cada vez más importancia estratégica para Japón. La AOD seguramente ocupará un lugar cada vez más importante en una estrategia más amplia destinada a aumentar la inversión de las empresas japonesas en la región, en especial en las áreas de infraestructura y recursos energéticos (BASD *et al.*, 2012, p. 112).

¿Está la AOD destinada a la región de ALC ligada a las relaciones comerciales bilaterales? Se parte de la premisa de que la motivación de los donantes para brindar AOD parte de un interés comercial o económico. Para analizar esta cuestión, se compararon las cifras correspondientes a la ayuda oficial al desarrollo y al comercio bilateral. El *Cuadro 2* muestra los montos de la AOD otorgada por Japón y las cifras correspondientes al comercio con los diez principales receptores de dicha ayuda en ALC durante el año 2012. De los diez principales beneficiarios, Brasil concentra más del 60% (US\$273,7 millones) de la ayuda oficial al desarrollo total que otorga Japón a estas economías, lo que se corresponde con una cifra elevada correspondiente a las importaciones de Brasil, que ascienden a US\$10.090 millones (US\$63,9%). Un esquema similar puede observarse en el caso de Perú, que también presenta cifras elevadas de ayuda oficial al desarrollo y de comercio, equivalentes al 5,3% y 11,8%, respectivamente. Sin embargo, México ofrece el ejemplo contrario, ya que a pesar de que el volumen comercial es lo suficientemente alto como para competir con el de Brasil, la ayuda que recibió de Japón fue de apenas US\$12,2 millones (2,7%). Sin embargo, esta marcada

disparidad puede explicarse por la diferencia en el esquema de comercio bilateral que Japón mantiene con México y con Brasil. El comercio de Japón con México se centra principalmente en las exportaciones.

COREA: SE SUMA A LOS PAÍSES DEL NORTE COMO NUEVO MIEMBRO DEL CAD

Además de los dos gigantes ya mencionados, la República de Corea hizo su aparición en el escenario internacional como donante al destinar alrededor del 10% del total de ayuda oficial a países de ALC, que alcanzó la cifra de US\$210 millones (OCDE) en 2011. Aunque dicha cifra es mucho menor que la concedida por Japón, Corea avanza rápidamente, tal como se muestra en el *Gráfico 2*. La AOD de Japón a ALC, aunque de enorme magnitud, ha sufrido fluctuaciones desde 2005, mientras que la de Corea ha exhibido un incremento constante. En 2011, alcanzó los US\$210 millones, equivalente a alrededor del 40% de la asistencia provista por Japón, cuando en 2005 era de apenas el 8% (*Cuadro 1* y *Cuadro 3*). Así, la asistencia de Corea a toda la región aumentó en forma drástica de US\$68,59 millones en 2005 a US\$210,07 millones en 2011 (*Cuadro 3*).

Entre 2005 y 2011, el principal beneficiario de la ayuda oficial al desarrollo otorgada por Corea fue Bolivia (US\$132,91 millones), seguido por República Dominicana (US\$96,71 millones), Nicaragua (US\$82,27 millones) y Ecuador (US\$75,76 millones). Sin embargo, al igual que la AOD de Japón, la de Corea no responde a una asignación estable para el país, dado que las asignaciones varían de un país a otro en forma drástica. Esto se debe principalmente a que el volumen de asistencia es pequeño y por ende genera una gran volatilidad aun cuando se trate de prestar respaldo a un solo proyecto. Por ejemplo, Bolivia nunca ha sido un gran beneficiario de la ayuda oficial al desarrollo de Corea, pero gracias a algunos proyectos grandes aprobados en 2009 y 2011, desplazó a todos los demás competidores (*Cuadro 3*).

En cuanto a la relación entre la ayuda oficial al desarrollo y el comercio con ALC, Corea muestra un esquema similar aunque a mucha menor escala. En 2011, Bolivia recibió el mayor monto de asistencia provisto por Corea a un país de la región (US\$75,1 millones, equivalente al 37%), a la vez que las importaciones desde Bolivia alcanzaron un monto razonablemente alto: US\$482,4 millones, equivalente al 14%. Bolivia

Cuadro 1

CUADRO 1. AOD DE JAPÓN A LOS PAÍSES DE ALC: MONTOS COMPROMETIDOS
En millones de US\$

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2005-2011 (%)
Honduras	446,43	144,25	36,87	37,2	18,53	11,56	24,1	718,94 (15%)
Brasil	30,06	24,65	23,62	21,61	26,14	274,41	273,68	674,17 (14%)
Perú	9,29	77,42	15,72	83,99	220,74	164,69	23,86	595,71 (12%)
Paraguay	24,59	210,84	18,33	14,96	26,42	83,23	18,44	396,81 (8%)
Bolivia	55,96	97,5	34,06	31,15	60,27	45,26	17,83	342,03 (7%)
Nicaragua	53,53	43,13	22,76	27,79	25,16	60,02	37,37	269,76 (6%)
Panamá	8,25	8,14	172,4	8,52	7,68	7,37	7,36	219,72 (5%)
Guatemala	32,08	100,55	9,92	11,03	11,68	33,04	13,55	211,85 (4%)
Costa Rica	8,53	137,72	7,75	5,89	7,91	25,39	7,57	200,76 (4%)
Haití	0,94	5,56	10,85	14,61	23,23	76,83	13,8	145,82 (3%)
Ecuador	28,96	32,71	16,82	8,24	11,75	33,22	9,57	141,27 (3%)
El Salvador	19	15,97	18,65	11,23	11,46	31,07	15,09	122,47 (3%)
Argentina	13,53	10,26	17,36	8,44	11,68	46,03	9,26	116,56 (2%)
México	17,35	14,84	16,06	14,43	15,86	14,45	12,19	105,18 (2%)
Rep. Dominicana	11,37	21,58	12,15	12,01	11,01	12,01	10,81	90,94 (2%)
Total ALC	817,62	1001,3	497,53	358,08	592,42	975,33	531,68	4.773,92 (100%)

Fuente: Elaborado por el autor a partir de estadísticas de la OCDE (*OECD.StatExtracts*).

Cuadro 2

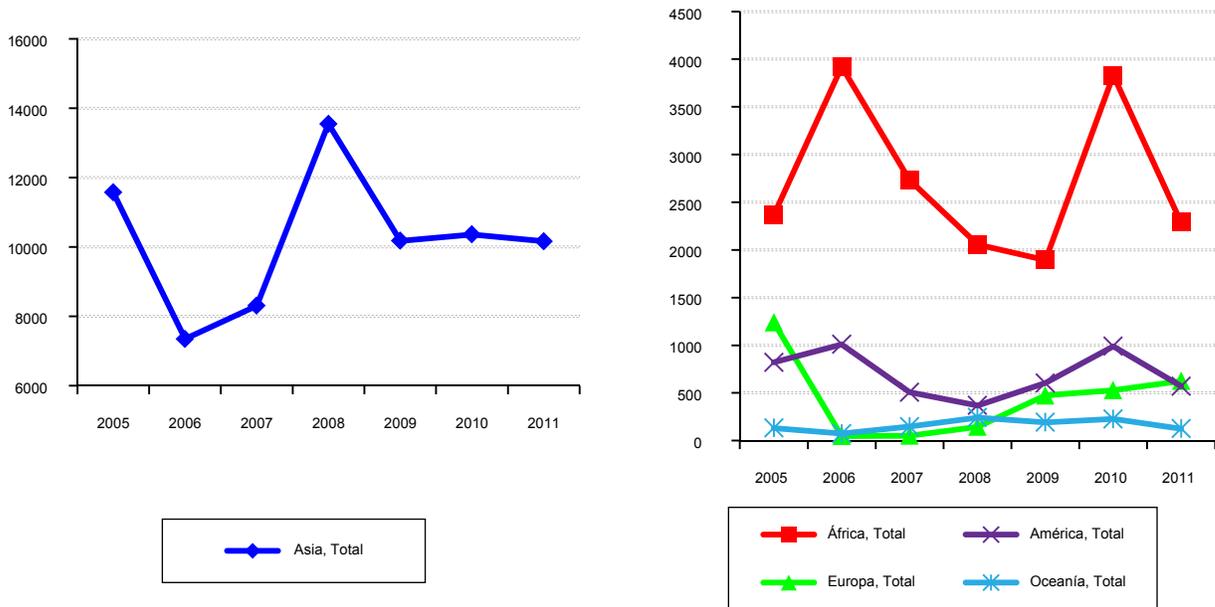
AOD DE JAPÓN A LOS PAÍSES DE ALC Y COMERCIO BILATERAL ENTRE JAPÓN Y ALC
2011

Año	AOD	%entre los diez socios principales	Exportaciones de Japón	% entre los diez socios principales	Importaciones desde Japón	% entre los diez socios principales	Comercio total	% entre los diez socios principales
Brasil	273,7	60,8%	4.942,1	33,8%	10.090,9	63,9%	15.032,1	49,4%
Nicaragua	37,4	8,3%	78,4	0,5%	25,4	0,2%	103,8	0,3%
Honduras	24,1	5,4%	98,6	0,7%	48,5	0,3%	147,1	0,5%
Perú	23,9	5,3%	726,8	5,0%	1.866,0	11,8%	2.592,8	8,5%
Paraguay	18,4	4,1%	94,7	0,6%	50,6	0,3%	145,3	0,5%
Bolivia	17,8	4,0%	123,3	0,8%	279,9	1,8%	403,2	1,3%
El Salvador	15,1	3,4%	123,0	0,8%	44,3	0,3%	167,3	0,6%
Haití	13,8	3,1%	53,6	0,4%	1,5	0,0%	55,1	0,2%
Guatemala	13,6	3,0%	227,7	1,6%	218,7	1,4%	446,4	1,5%
México	12,2	2,7%	8.145,1	55,7%	3.168,6	20,1%	11.313,7	37,2%
Total de los diez principales países	449,9	100%	14.613,3	100%	15.794,4	100%	30.406,8	100%

Fuente: Elaborado por el autor a partir de estadísticas de la OCDE (*OECD.StatExtracts*) y *Estadísticas sobre comercio de Japón*. Ministerio de Economía.

Gráfico 1

AOD DE JAPÓN POR REGIÓN: MONTOS COMPROMETIDOS
En millones de US\$



Fuente: Elaborado por el autor a partir de estadísticas de la OCDE (OECD.StatExtracts).

es una economía rica en recursos naturales y Corea siempre ha enfatizado la importancia de la cooperación con este país sudamericano como modo de asegurar la provisión de elementos poco frecuentes, como el litio. Sin embargo, Corea no cuenta con socios comerciales importantes en ALC, como son Brasil, Chile y México. Como consecuencia, existe poca relación entre la AOD de Corea a ALC y el comercio bilateral (Cuadro 4).

CHINA: UN GIGANTE DEL SUR

La República Popular China es otro participante activo en este ámbito: desde 2001 a la fecha, aumentó en más de tres veces el monto de la asistencia anual que presta a países extranjeros. En 2009, China gastó US\$1.900 millones en ayuda oficial al desarrollo, de los cuales alrededor del 13% se destinó a América Latina y el Caribe. Se trata de una porción considerable si se tiene en cuenta el tradicional interés de China en África, que aún hoy recibe alrededor del 45% de tal asistencia. Según el Libro Blanco de 2011 sobre la ayuda extranjera de la República Popular China, gran parte de

la asistencia concedida a países de ALC fue destinada al área de la agricultura, a proyectos de infraestructura y a obras públicas. Se calcula que el *Ex-Im Bank* de China ha provisto alrededor de US\$1000 millones a la región en condiciones muy favorables desde 2009 (BASD et al., 2012, p. 111).

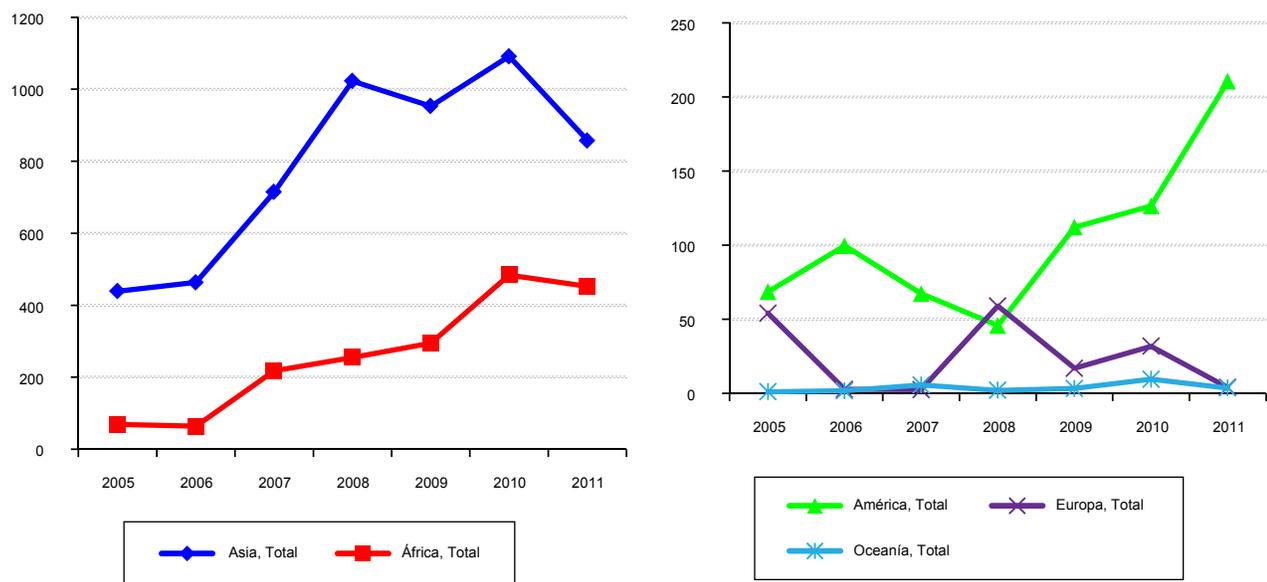
El interés de China en África y América Latina apunta básicamente a asegurarse el acceso a recursos estratégicos, a diferencia del interés que motiva la asistencia a Asia Oriental y Central, que es de naturaleza política. El interés de China en América Latina no tiene una raíz histórica ni tampoco ideológica, excepto en el caso de Cuba.¹ Por el contrario, se sabe que el interés de China por brindar asistencia al desarrollo de ALC responde a dos objetivos principales. Por un lado,

¹ De hecho, fue Taiwán la que estableció vínculos más estrechos con América Latina ya en la década de los años cincuenta. Seis de los principales socios diplomáticos de Taiwán se encuentran en América Central: Panamá, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice.

Gráfico 2

AOD DE COREA POR REGIÓN: MONTOS COMPROMETIDOS

En millones de US\$



Fuente: Elaborado por el autor a partir de estadísticas de la OCDE (OECD.StatExtracts).

China pretende ganarle a Taiwán en la búsqueda de reconocimiento diplomático, en particular en América Central y el Caribe. Por el otro, China necesita fortalecer las relaciones con países de la región ricos en recursos naturales que podrían ayudar a satisfacer las necesidades del país asiático en esta materia. Sin embargo, comparada con África, América Latina juega un papel menor a la hora de satisfacer las necesidades chinas en materia de energía y minerales. China casi no ofrece ayuda humanitaria o asistencia técnica; en cambio, más de dos tercios de los proyectos respaldados por China se relacionan con los recursos naturales y alrededor de un tercio se centra en el sector de la infraestructura (Lengauer, 2011, pp. 62-63). El énfasis en los recursos naturales sugiere que hay un objetivo netamente comercial en la asistencia que China presta a América Latina, y que está menos orientada al desarrollo de la infraestructura a diferencia del caso de la asistencia que China otorga a África y al Sudeste asiático (Lum *et al.*, 2009, p. 14). Sin embargo, los bancos chinos tienden a brindar mayor financiamiento a ALC para infraestructura e industria pesada que el

Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), si se analiza su cartera de préstamos. Los bancos chinos canalizan el 87% de sus préstamos hacia los sectores de la energía, minería, infraestructura, transporte y vivienda. Sólo el 29% de los préstamos del BID y el 34% de los préstamos del Banco Mundial se destinan a estos sectores; en cambio, estas instituciones asignan más de un tercio de sus préstamos al sector de la salud, a programas sociales y medioambientales en ALC (Irwin, 2012, p. 17).

India es el megadonante más reciente de Asia. En el año 2012 creó la *Development Partnership Administration (DPA)* y, a lo largo de la última década, India pasó discretamente a convertirse en un país donante y a ocupar un lugar destacado en el escenario mundial como proveedor de ayuda al desarrollo. A mediados de la década de los años ochenta, India era el principal receptor de asistencia al desarrollo. Hoy, la ayuda externa que recibe representa menos del 0,3% de su producto interno bruto (PIB). La DPA contará con aproximadamente US\$15.000 millones para gastar

Cuadro 3**AOD DE COREA A LOS PAÍSES DE ALC: MONTOS COMPROMETIDOS**

En millones de US\$

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2005-2011 (%)
Bolivia	0,13	0,15	1,41	0,33	41,24	14,51	75,14	132,91 (18%)
Rep. Dominicana	23,46	1,82	1,09	2,44	1,83	27,58	38,49	96,71 (13%)
Nicaragua	0,65	12,97	16,09	1,8	0,02	23,18	27,56	82,27 (11%)
Ecuador	0,19	44,61	4,54	5,73	2,47	13,54	4,68	75,76 (10%)
Honduras	24,32	0,94	0,52	0,4	0,21	4,35	35,25	65,99 (9%)
Colombia	0,47	0,25	5,15	0,52	42,91	2,7	1,79	53,79 (7%)
Perú	3,57	4,63	14,78	7,94	5,22	7,47	7,83	51,44 (7%)
Guatemala	1,54	27,16	4	5,83	3,92	6,69	1,81	50,95 (7%)
Paraguay	2,56	1,92	7,83	7,7	9,58	8,29	9,42	47,3 (7%)
El Salvador	2,1	0,33	4,05	4,13	1,39	6,22	3,69	21,91 (3%)
Haití	0,13	0,03	0,15	1,32	..	6,91	0,62	9,16 (1%)
Panamá	0,79	0,43	2,41	0,51	0,64	0,67	1,17	6,62 (1%)
Total ALC	68,59	99,55	66,16	44,54	111,08	126,36	210,07	726,35 (100%)

Fuente: Elaborado por el autor a partir de estadísticas de la OCDE (*OECD.StatExtracts*).**Cuadro 4****AOD DE COREA A PAÍSES DE ALC Y COMERCIO BILATERAL ENTRE COREA Y ALC**

2011, millones de US\$

Año	AOD	% entre los 10 socios principales	Exportaciones de Corea	% entre los 10 socios principales	Importaciones de Corea	% entre los 10 socios principales	Comercio Total	% entre los 10 socios principales
Bolivia	75,1	37%	26,6	1%	482,4	14%	509	6%
Rep. Dominicana	38,5	19%	152,8	3%	96,1	3%	248,9	3%
Honduras	35,3	17%	136,6	3%	141	4%	277,6	3%
Nicaragua	27,6	13%	197,7	4%	53,3	2%	251	3%
Paraguay	9,4	5%	199,5	4%	52,3	2%	251,8	3%
Perú	7,8	4%	1.367,7	27%	1,950	57%	3.318,1	39%
Ecuador	4,7	2%	886,6	18%	30,6	1%	917,2	11%
El Salvador	3,7	2%	97,8	2%	46	1%	143,8	2%
Guatemala	1,8	1%	343,5	7%	219,6	6%	563,1	7%
Colombia	1,8	1%	1.613,9	32%	380	11%	1.993,9	24%
Total de los 10 principales países	205,7	100%	5.022,7	100%	3.451,3	100%	8.474,4	100%

Fuente: Elaborado por el autor a partir de estadísticas de la OCDE (*OECD.StatExtracts*) y *KITA Statistics*.

a lo largo de los próximos cinco años, cifra destinada a beneficiar a 60 países en desarrollo (Overdorf, 2012). En la actualidad, la mayor parte se destina al sur de Asia (76%), aunque los porcentajes asignados a *África* y América Latina (3% y 4%, respectivamente) están aumentando. Los principales beneficiarios del sur de Asia son: Pakistán, Afganistán, Sri Lanka y Bangladesh. El gobierno de la India fue el principal donante de las iniciativas destinadas a paliar el efecto de las inundaciones ocurridas en Pakistán en 2010 (US\$25 millones) así como un donante importante en el caso del terremoto que afectó a este país en el año 2005 (US\$40 millones) (IRIN, 2011).

En suma, Japón sigue siendo una pieza fundamental en la cooperación para el desarrollo entre Asia y ALC. China aspira a ser un donante importante, con un nivel sólido de reserva de divisas y una fuerte influencia política, pero todavía no ha alcanzado el estatus de donante "del norte". Corea goza de una posición

única en este sentido, puesto que, en su carácter de miembro del CAD de la OCDE, se trata de un donante emergente del norte, además de tratarse de una economía de rápido crecimiento que aún conserva resabios de las características de las economías del sur. Otros donantes, tales como India y Tailandia, carecen de presencia significativa en la región dado que no consideran prioritaria las acciones de cooperación entre Asia y ALC en favor del desarrollo.

Si bien los países de ALC mantienen programas de cooperación internacional de naturaleza bilateral, su atención está puesta en forma casi exclusiva en las relaciones intrarregionales. El Fondo Argentino de Cooperación Horizontal, por ejemplo, lleva adelante proyectos económicos y de desarrollo social, pero durante el año 2005 solo el 0,1% fue destinado a Asia Oriental (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social - UNECOSOC, en *BAsD et al.*, 2012, p. 112). Brasil también concentra sus cada vez más numerosos

Historia de dos donantes de ALC con iniciativas políticas

Los países grandes no son necesariamente los más activos. Tal vez dos de los donantes más dinámicos de la región de ALC sean Venezuela y Cuba. Con fuerte orientación política, brindan asistencia incluso a países fuera de la región.

Venezuela ha sido una fuente importante de cooperación internacional. Durante 2006, aportó más de US\$1000 millones a través de la provisión de petróleo. Durante el mandato de Hugo Chávez se convirtió en un actor importante de la Cooperación Sur-Sur centrando sus esfuerzos en ALC. Según algunos informes, entre 1999 y mediados de 2007, el gobierno de Venezuela destinó alrededor de US\$43.000 millones a inversiones directas e indirectas, subsidios, becas y donaciones; de dicho monto, el 40% podría clasificarse como inversión social: petróleo subsidiado a Cuba, donaciones en efectivo a Bolivia y equipamiento médico a Nicaragua. A través de la iniciativa PetroCaribe, Venezuela provee a pequeños países del Caribe diariamente casi 200.000 barriles de petróleo y productos derivados a precios subsidiados. El monto del subsidio se calcula en alrededor de US\$1.700 millones anuales, lo que casi coloca la ayuda brindada por Venezuela en un nivel equiparable a la que proporcionan algunos países de la OCDE como Corea (The Reality of Aid Management Committee, 2010, p. 7).

Desde de la década de los años cincuenta, Cuba ha participado en actividades relacionadas con la Cooperación Sur-Sur con más de 167 países de Asia, África, América Latina y el Caribe. Resulta difícil trazar comparaciones de los niveles de asistencia externa de Cuba ya que los datos no se difunden en términos financieros. Pero el gobierno de Cuba informa que en la actualidad hay 37.000 trabajadores cubanos del área de la salud en 98 países y cuatro territorios extranjeros brindando asistencia técnica o ayuda humanitaria. Además, Cuba apoya activamente el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la Organización Mundial de Alimentos y participa mediante el aporte de expertos y técnicos en agricultura y pesca para promover el intercambio de conocimientos y tecnologías con productores de otros países en desarrollo. A través de este programa, Cuba firmó acuerdos con países africanos (Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau) y del Caribe (Guyana, Granada, Haití, San Vicente y las Granadinas, Dominica, San Cristóbal y Nieves, Antigua y Barbuda, y República Dominicana). (The Reality of Aid Management Committee, 2010, p. 3).

programas de asistencia al ámbito de ALC, por lo que no es una fuente de asistencia al desarrollo bilateral para las economías de Asia y el Pacífico, salvo para Timor Oriental, país de habla portuguesa.

Como ya se planteó, la cooperación para el desarrollo entre las principales economías de Asia y ALC está convirtiéndose en un pilar fundamental para reformular las relaciones económicas bilaterales. Asimismo, esta área proporciona datos cuantificables sobre cooperación regional. Sin embargo, la tendencia es más bien unidireccional y responde al formato de donantes asiáticos y beneficiarios latinoamericanos. Es por ello que resulta cada vez más necesario introducir nuevos instrumentos como la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular para el Desarrollo.

COOPERACIÓN TRIANGULAR PARA EL DESARROLLO (CTD): JAPÓN Y COREA

En la cumbre del G-20 celebrada en Seúl en 2010, los líderes mundiales reconocieron el valor del intercambio de conocimiento en tanto que éste “contribuye a la adopción y adaptación de las soluciones de desarrollo más relevantes”. Con el fin de “mejorar la eficacia y el alcance del intercambio de conocimiento”, el G-20 “solicitó al Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur (GT-CSS) que recomendara la forma de ampliar el intercambio de conocimiento, incluida la Cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y Triangular” (junio de 2011). Los países del G-20 acordaron generalizar las iniciativas de intercambio de conocimiento en todos los pilares de su Consenso para el Desarrollo y solicitar a los organismos multilaterales que apoyen dicho objetivo. (<http://www.southsouth.org/en/seccion/11/what-we-do>).

Si partimos de la premisa de que existen numerosas soluciones de desarrollo generadas en el Sur para compartir en el plano internacional, la clave radica en establecer la modalidad y las fuentes de financiamiento que permitan canalizar y compartir en forma adecuada dicho conocimiento y dichas prácticas. Existen claramente dos fuentes y modalidades de financiamiento para que Asia y ALC compartan las soluciones de desarrollo generadas en el sur: en primer lugar, el apoyo directo de un donante del sur; en segundo lugar, la triangulación con el apoyo de la comunidad donante y el sistema multilateral.

En el escenario transpacífico, la asistencia china a ALC puede clasificarse como ayuda directa de un donante del sur. A su vez, la experiencia de Corea, que pasó de ser el país más pobre a experimentar un rápido desarrollo económico, constituye una fuente de referencia sumamente útil. Por otra parte, el vínculo de dos de los donantes miembros del CAD -como son Japón y Corea- con ALC adoptó la modalidad de la Cooperación Triangular. Este mecanismo, según el cual Japón o Corea y los socios de ALC implementan en forma conjunta proyectos de desarrollo en terceros países de la región o incluso fuera de ella, representa un enfoque promisorio para hacer uso de los recursos de los donantes asiáticos, del conocimiento adquirido en la región y de la red existente en otros países latinoamericanos.

No obstante, todos los proyectos de Cooperación Sur-Sur emprendidos hasta el momento por Japón y Corea han adoptado la modalidad de la Cooperación Triangular (CTD). El principal motivo por el cual la AOD provista por China (centrada en el desarrollo de infraestructura y energía) no suele considerarse CSS o CTD es que el país no está preparado para ofrecer asistencia técnica. En el Informe de Bogotá de 2010 -resultado de los primeros esfuerzos conjuntos en materia de Cooperación Sur-Sur-, se menciona claramente que el propósito de la Cooperación Sur-Sur es “promover e implementar buenas prácticas a partir de la Cooperación Sur-Sur y el desarrollo de capacidades con el fin de apoyar a los países en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y hacer frente a los desafíos emergentes del desarrollo a nivel global...” (Comité Directivo del Evento de Alto Nivel en Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades, 2010, p. 1). Por ende, los casos de Cooperación Triangular que menciona el presente trabajo han sido extraídos de los proyectos originados por Japón y Corea. En especial, Japón parece haber estructurado esquemas de Cooperación Triangular a través de socios estratégicos o “países pivote” con naciones importantes tales como Argentina, Brasil, Chile y México (*Cuadro 5*).

JAPÓN: PROYECTO TAISHIN (VIVIENDAS SOCIALES ANTISÍSMICAS) ENTRE MÉXICO-EL SALVADOR-JAPÓN

Luego de sufrir una serie de sismos con consecuencias severas, el gobierno de El Salvador solicitó cooperación técnica a Japón y así puso en marcha el proyecto TAISHIN (viviendas sociales sismo-resistentes) en forma conjunta con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón

Cuadro 5

PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR DE JAPÓN CON PAÍSES PIVOTE DE ALC

Programa de CTD de Japón	Contenido/Principales actividades del Programa	Año de firma
Programa de asociación entre Japón y Chile (<i>Japan-Chile Partnership Program - JCPP</i>)	Organizar conferencias internacionales y proyectos de cooperación en América Latina en el marco de TCTP y TCED. (Caso) Implementación de un proyecto de cooperación técnica "Fortalecimiento del JCPP" por un período de tres años a partir de 2003.	1999
Programa de asociación entre Japón y Brasil (<i>The Japan-Brazil Partnership Program - JBPP</i>)	Apoyar actividades afines en países africanos de habla portuguesa (principalmente Angola y Mozambique). Implementación de capacitación conjunta orientada a los sectores de la salud y la agricultura.	2000
Programa de asociación para la cooperación conjunta entre Japón y Argentina (<i>Partnership Program for Joint Cooperation between Japan and Argentina - PPJA</i>)	TCTP y TCED en el sector agrícola para los siguientes países vecinos: Paraguay, Bolivia y Perú.	2001
Programa de asociación entre Japón y México (<i>Japan-Mexico Partnership Program - JMPP</i>)	TCTP	2003

Notas: Programa de Capacitación para Terceros Países (TCTP), Envío de Expertos a Terceros Países (TCED), Programa de Asociación (PP).

(JICA). El proyecto se implementó en asociación con México, dado que JICA ya había trabajado con dicho país en un proyecto similar. Como resultado de esta iniciativa, en México se creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Si tenemos en cuenta otros factores que comparten El Salvador y México, tales como el idioma, el bagaje cultural, las condiciones de vida y los procesos de negocios, la modalidad de la Cooperación Triangular con transferencia tecnológica de conocimiento y experiencias de México a El Salvador habría de constituir, por cierto, una manera eficiente de garantizar la efectividad del desarrollo del proyecto de JICA. Dadas las consecuencias destructivas de los fenómenos sísmicos, en especial para las poblaciones de bajos recursos, el proyecto se centró en proveer de viviendas a los pobres -una de las necesidades humanas básicas- mediante la participación de asistentes técnicos con capacidad para construir viviendas sociales resistentes a los sismos.

El proyecto TAISHIN incluyó el envío de expertos japoneses y mexicanos a El Salvador y el dictado de cursos de capacitación organizados por CENAPRED en El Salvador. El proyecto permitió fortalecer la

cooperación entre El Salvador y México, lo cual generó una serie de proyectos de cooperación técnica entre ambos países en el marco del "Programa de Asociación Japón-México" (JMPP) (Park, 2011, pp. 33-34).

JAPÓN: PROYECTO HOSPITAL JOSINA ENTRE BRASIL-ANGOLA-JAPÓN

Después de 27 años de guerra civil, el gobierno de Angola elaboró el *Plan Quinquenal de Desarrollo de la Salud (2000-2004)* con el fin de mejorar las instalaciones del sistema de salud que habían sufrido deterioro durante la guerra civil. Sobre la base de este plan, Angola solicitó ayuda al gobierno de Japón para el reacondicionamiento de las instalaciones del Hospital Josina Machel (JMH), institución de referencia a nivel nacional. El proyecto se implementó durante el período 2002-2005. Una vez finalizado, era necesario capacitar a los profesionales para que brindaran servicios médicos de calidad. Fue así que el gobierno de Angola solicitó una nueva asistencia técnica a Japón en 2006. Durante el proceso de evaluación del proyecto presentado, Japón estimó más conveniente reclutar expertos brasileños para esta actividad en

función del idioma, la ubicación geográfica y los lazos culturales que unían a ambos países. Así, el proyecto se rediseñó como una Cooperación Triangular entre Japón, Brasil y Angola. Profesionales del Hospital Josina, de la Maternidad Lucrecia Paim, de 13 centros de atención primaria y de otras instituciones hospitalarias recibieron capacitación en cinco áreas: administración hospitalaria, mantenimiento de equipos, enfermería, radiología y laboratorio. La capacitación estuvo a cargo de expertos brasileños y profesionales angoleños bajo la coordinación de Japón, Brasil y Angola, y para ello se aprovecharon las instalaciones previamente reacondicionadas del Hospital Josina. A consecuencia de todo ello, se dictó un total de doce cursos de capacitación a lo largo de los tres años en que estuvo en vigencia el programa de cooperación, gracias a los cuales se capacitó a 714 profesionales (Park, 2011, pp. 37-38).

COREA: TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA EN PRODUCCIÓN DE SEMILLAS DE PAPA CON PERÚ Y ARGELIA

La semilla es uno de los ingredientes más importantes de todo programa exitoso de gestión de producción de papa. En 2007, la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) puso en marcha, junto con Perú y Argelia, el primer Proyecto de Cooperación Triangular para brindar asistencia técnica a Argelia sobre tecnologías de producción de semillas de papa. Corea, en calidad de país donante, estuvo a cargo del financiamiento del proyecto, que incluyó el envío de expertos peruanos y coreanos a Argelia. Perú, como socio estratégico o país pivote, estuvo a cargo de seleccionar expertos calificados y enviarlos a destino. Argelia, en su condición de país receptor, se ocupó de atender las necesidades de los expertos.

Los expertos llevaron a cabo las siguientes actividades: (1) puesta en marcha del programa de producción de semillas de papa; (2) transferencia de tecnologías para el cultivo del tubérculo-semilla; (3) capacitación en tecnologías de cultivo y evaluación de papas para recursos genéticos; (4) diseño de un programa de cultivo de papa adecuado para Argelia. A través de estas actividades, el objetivo del proyecto fue mejorar la calidad de las semillas genéticas de papa en Argelia. En términos de la Cooperación Sur-Sur, esta asociación entre Corea y Perú produjo efectos positivos: primero, al estimular la cooperación y la transferencia de tecnología entre países en desarrollo,

el proyecto generó una solución para hacer frente al problema de la escasez de alimentos; segundo, abrió un espacio para la futura cooperación con países en desarrollo y logró la disponibilidad de recursos genéticos en el país beneficiario.

COREA: DESARROLLO DE CAPACIDADES TÉCNICAS EN AMÉRICA LATINA PARA LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL

En asociación con el Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA), la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) implementó un proyecto de Cooperación Triangular para el Desarrollo de capacidades técnicas en América Latina durante el período 2011-2012. Este proyecto de Cooperación Sur-Sur presentaba tres componentes: (1) capacitación docente a instructores del SENA en tres cursos sobre ingeniería automotriz, electrónica y de automatización; (2) envío de expertos coreanos a SENA para diseñar los programas de los cuatro cursos de educación técnica y formación profesional: ingeniería automotriz, electrónica, de automatización y tecnología de la información y la comunicación; (3) capacitación en Colombia para participantes invitados de once países vecinos de la región de América Latina y el Caribe.

Más específicamente, los componentes de la capacitación docente en Corea y Colombia abarcaron los siguientes temas: sistema de conducto común para motores diesel, reducción de emisiones y mayor eficacia en el consumo de combustible y evaluación de emisiones de escape de vehículos; fabricación, uso y mantenimiento de sensores y decontroladores lógicos programables (PLC), diseño de sistemas hidroneumáticos; diseño de placas de circuito impreso PCB mediante OR-CAD y P-CAD y tecnología de uso y fabricación de PCB y, finalmente, desarrollos de aplicación android.

Se espera que esta asociación entre Corea y Colombia produzca múltiples beneficios a otros países de ALC: primero, el énfasis en la capacitación docente fortalece la capacitación profesional sostenible a largo plazo; segundo, al llevar a cabo programas de capacitación en Colombia, el proyecto puede reducir de manera significativa los costos de difundir el conocimiento y la adquisición de habilidades, y tercero, la capacitación en español a cargo de

instructores colombianos resulta más efectiva y eficaz que la capacitación habitual en inglés.

CONCLUSIÓN

No hay dudas de que la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular para el Desarrollo cosechan cada vez mayor reconocimiento como modelos promisorios de asistencia y abren nuevos horizontes para la cooperación entre Asia y ALC. A pesar del énfasis actual en la cooperación intrarregional puesto por la mayor parte de los donantes de Asia y ALC, la cooperación para el desarrollo entre ambas regiones ofrece un gran potencial de crecimiento. A continuación se enumeran las implicancias de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular para el Desarrollo en el ámbito transpacífico y se presenta un conjunto de propuestas para la cooperación.

IMPULSAR LA INTERACCIÓN DE SOCIOS NO TRADICIONALES EN EL MARCO MULTILATERAL

Si bien puede apreciarse la aplicación de buenas prácticas en materia de CSS y Cooperación Triangular para el Desarrollo en la asistencia brindada por los principales donantes asiáticos a ALC, cabe afirmar que aún no ha comenzado la verdadera Cooperación Sur-Sur en el ámbito transpacífico. Sería deseable que las economías más pequeñas interactuaran más, ya que la CSS entre éstas redundará en mayor eficacia. Deberían explorarse las buenas prácticas en relación con el desarrollo innovador tanto en Asia como en ALC, para luego documentarlas y compartirlas en forma adecuada. Una sesión de intercambio de ideas entre los expertos de ambas regiones constituiría un buen punto de partida, con una iniciativa conjunta del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dadas las enormes disparidades intrarregionales que existen tanto en Asia como en ALC, es necesario contar con intermediarios con recursos financieros suficientes, ya que muchas economías tienen grandes necesidades de asistencia para poder cumplir con sus objetivos en esta materia. En segundo lugar, la pericia técnica y la experiencia en materia de desarrollo pueden transferirse solo cuando existe un buen nivel de entendimiento y comunicación entre los participantes. Por lo tanto, se requiere abrir un foro para el diálogo multilateral. Es necesario

crear un foro para promover una CSS transpacífica más amplia que trascienda la tradicional cooperación bilateral entre un conjunto limitado de participantes: China, Japón, Corea-México Brasil, Chile (CJC-MBC). En consecuencia, los gobiernos deberían identificar las áreas que presentan ventajas comparativas y centrar los esfuerzos allí, donde existe una demanda. De igual manera, los gobiernos receptores pueden fomentar la eficacia de la Cooperación Sur-Sur si se abocan a definir las prioridades de ayuda estratégica, a evaluar las ventajas comparativas de los distintos proveedores de asistencia y a articular las necesidades específicas de financiamiento y de cada proyecto (BAsD *et al.*, 2012). En este contexto político más amplio, el papel del apoyo multilateral es visto como una herramienta importante para impulsar y hacer uso eficiente y sostenible de la Cooperación Sur-Sur, tal como lo enfatizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

“Se entiende que las organizaciones multilaterales están bien preparadas para ofrecer mecanismos, los cuales por un lado complementan los recursos financieros e institucionales, a menudo limitados, de sus países miembros. Por otro lado, dichas instituciones pueden también facilitar el aprendizaje y ofrecer buenas prácticas con relación a lo que funciona y lo que no funciona, como los enlaces entre la oferta y la demanda del conocimiento y la experiencia técnica de los actores gubernamentales y no gubernamentales” (PNUD, 2011, p. 9).

En este sentido, la brecha financiera puede resolverse si se potencia la labor conjunta del BAsD y el BID, mientras que una entidad multilateral global como el PNUD puede asumir el papel de nexo intrarregional e interregional.

La buena noticia es que dos bancos multilaterales de desarrollo han puesto en marcha en los últimos tiempos una serie de mecanismos de cooperación. *En primer lugar*, el coloquio anual organizado en forma conjunta por el Instituto del BAsD y el Sector de Integración y Comercio del BID, que celebró su octava edición en 2013, constituye un foro para el análisis de los temas más destacados relacionados con Asia y América Latina. *En segundo lugar*, los ejecutivos más jerárquicos de cada uno de estos dos bancos comenzaron a participar en la Asamblea Anual de Accionistas del otro banco a partir de 2012, cuando el presidente del BID Luis Moreno asistió a la Asamblea Anual de Accionistas N° 45 del BAsD en Manila. En consecuencia, el presidente del

BASD participó en la Asamblea Anual de Accionistas del BID que se llevó a cabo en marzo en Montevideo, ciudad desde la cual los presidentes de ambas instituciones lanzaron el informe conjunto *Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe* (BASD, BID e IBAsD, 2012). Ambos presidentes subrayaron la necesidad de diversificar el comercio y la inversión y extender la cooperación económica a una mayor cantidad de países de Asia y ALC (BASD, 2012). *En tercer término* se acordó el lanzamiento de un programa conjunto de ambas instituciones orientado a compartir las buenas prácticas en materia de desarrollo y promover la cooperación de los países miembros en áreas tales como la integración, la facilitación del comercio y la colaboración aduanera, los corredores de integración, las telecomunicaciones como herramientas para el desarrollo, las empresas inclusivas, las transferencias condicionadas de dinero en efectivo y la inclusión social. El programa de acción incluye, además, una iniciativa de investigación sobre los patrones de urbanización en Asia y América Latina, que habrá de publicarse en el curso de 2013, además de un seminario de alto nivel para los encargados de formular políticas relacionadas con la economía y el desarrollo de ambas regiones (BID, 2013).

RUMBO A UN MAYOR EQUILIBRIO EN LAS RELACIONES TRANSPACÍFICAS

La Cooperación Sur-Sur es un área que contribuirá a establecer un mayor equilibrio en las relaciones entre Asia y ALC. A diferencia de la modalidad típica de cooperación para el desarrollo entre las dos regiones, que consiste en canalizar los recursos y las

experiencias asiáticas hacia ALC, las experiencias y prácticas de desarrollo igualmente enriquecedoras de ALC deben pasar a considerarse recursos críticos para los países asiáticos en desarrollo, en especial en relación con la agricultura, los recursos naturales y el cambio climático. Por ejemplo, la tecnología y las medidas implementadas para desarrollar el sector minero en Perú pueden constituir una valiosa fuente de información para la minería de Mongolia, donde se ha descubierto apenas el 4% del potencial de sus reservas mineras. La Cooperación Triangular para el Desarrollo puede generar un nuevo tipo de beneficios, pues ofrece la posibilidad de diseñar transferencias técnicas/ tecnológicas eficaces desde los países donantes/pivotes a los países beneficiarios. En este sentido, dado que ALC está integrada por países de renta media con alguna ventaja comparativa en áreas tales como el desarrollo social y agropecuario, es probable que se fortalezca su papel en el panorama internacional, en especial como países donantes y/o pivotes del sur. Se crearía así una alternativa a la tradicional dicotomía de donante-socio (receptor) en las relaciones transpacíficas.

Siempre ha existido la inquietud de que el financiamiento de la Cooperación Sur-Sur es insuficiente en ambos extremos; por lo tanto, el desafío consiste en identificar más donantes que reconozcan el potencial de esta modalidad de cooperación. Al mismo tiempo, como proyección futura es necesario transformar a los países "pivotes" en donantes con capacidad financiera y técnica (*Cuadro 6*).

Por último, aunque no por ello menos importante, es necesario enfatizar el papel de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular en el ámbito transpacífico,

Cuadro 6

SOCIOS TRANSPACÍFICOS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR

	Asia	ALC
Socios con recursos y conocimientos (donante y pivote)	China, Japón, Corea, Tailandia, India	Brasil, México, Chile, Venezuela, Argentina
		
Socios receptores y con conocimientos (pivote y receptor)	Asia Central, Sur de Asia, Sudeste Asiático, Medio Oriente	América Central, Caribe, América del Sur

pues ambas configuran vías de cooperación que trascienden las fronteras de la región con la participación de más actores, como en el caso de África. Tal como lo demuestra el caso Corea-Perú-Argelia, la CSS entre Asia y América Latina puede traspasar las fronteras de ALC, en especial para incluir a países de África. En este sentido, la cooperación con Brasil se verá fortalecida, ya que el país mantiene relaciones estrechas con algunos países africanos. Por ejemplo, Brasil acaba de proveer asistencia a Mozambique, un país donde el VIH/SIDA es la principal causa de muerte y hospitalización de la población adulta (Cox, 2010, p. 42). El siguiente

foco de interés será probablemente el papel conjunto que Asia y ALC han de desempeñar en relación con el objetivo de desarrollo sostenible de la era posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A medida que haya más casos, es probable que la Cooperación Sur-Sur, o Integración del Sur Global, concentre mayor atención en su condición de agente capaz de enriquecer el discurso sobre la globalización, caracterizado en la actualidad como aquel de un capitalismo global generado por el Consenso de Washington, la creciente influencia económica de China en África y las variantes del capitalismo de Asia Oriental en América Latina. ◆

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (BASD). 2012. "ADB and IDB to Boost Asia-Latin America Links". 5 de mayo.
- , BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) Y INSTITUTO DEL BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (IBAsD). 2012. *Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe*. Abril.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2013. "El BID y el Banco Asiático se asocian para aumentar la cooperación Sur-Sur en la región Pacífico".
- COMITÉ DIRECTIVO DEL EVENTO DE ALTO NIVEL EN COOPERACIÓN SUR-SUR Y DESARROLLO DE CAPACIDADES. 2010. *Informe de Bogotá, Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas. Versión final*. Bogotá. 25 de marzo.
- COX, PAMELA. 2010. "Helping Latin America Help Itself", en: *Development Outreach*. Octubre. pp. 41-42.
- IRIN. 2011. "Who's who among the 'new' aid donors?", en: *Guardian Development Network*. 25 de octubre.
- IRWIN, AMOS; GALLAGHER, HEVIN Y KOLESKI, KATHERINE. 2012. "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America", en: *Hemisphere*, Vol. 21. Miami: Florida International University. Primavera. pp. 14-17.
- KWAK, JAE-SUNG. 2012. "The changing nature of Asian investment in Latin American manufacturing: a value chain analysis", en: King, German; Mattos, José Carlos; Mulder, Nanno; Rosales, Osvaldo. *The changing nature of Asian-Latin American economic relations*. Santiago de Chile: CEPAL. pp. 75-115.
- LENGAUER, SARA. 2011. "China's foreign aid policy: Motive and method", en: *Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, 9(2) Artículo 3.
- LUM, THOMAS; FISCHER, HANNAH; GOMEZ GRANGER, JULISSA Y LELAND, ANNE. 2009. *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- OVERDORF, JASON. 2012. "India sets up \$15 billion global aid agency", en: *Global Post*. 2 de julio.
- PARK, WON SEOK. 2011. "The Role of Modality on Triangular Cooperation: Cases of Major Donor Country (JAPAN) with More Active Latin American Pivotal Countries". Tesis de Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Suweon: Kyung Hee University.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2011. *Mapeo del Apoyo Multilateral para la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Hacia enfoques de colaboración*. PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe. Noviembre.

THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. 2010. "South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System?", en: *The Reality of Aid. South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?*. Informe Especial en Cooperación Sur-Sur 2010. Quezon City.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS ASOCIACIONES INCLUYENTES PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA

JORGE BALBIS PÉREZ

De nacionalidad uruguayo, por más de 30 años ha trabajado en el campo de las ONG de América Latina en cuestiones de participación, de sociedad civil y cooperación internacional para el desarrollo.

La Cooperación Sur-Sur (CSS) que se practica en el ámbito latinoamericano requiere ser analizada no sólo exclusivamente desde la óptica de los gobiernos que la ejecutan, sino incluyendo la perspectiva y aportes de una diversidad de actores que, siendo parte de la comunidad de la cooperación al desarrollo, no necesariamente dialogan -y muchos menos interactúan- entre sí respecto de sus prácticas y resultados. A partir de esta perspectiva multi-actores de la cooperación internacional, el presente artículo aborda un aspecto escasamente tratado hasta ahora en la bibliografía sobre la CSS en el ámbito latinoamericano, como es el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la definición, implementación y evaluación de las políticas y acciones que los gobiernos de la región desarrollan al respecto. En especial el presente texto revisa cómo, en qué medida, bajo qué condiciones y con qué resultados las OSC podrían intervenir en la CSS ofrecida por los gobiernos de sus países como expresión de una lógica de acción público-privada, considerando que la cooperación al desarrollo que brindan los gobiernos es parte de las políticas públicas (en este caso de la política exterior) y por ende, concibiéndola como un espacio abierto a la opinión y participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

La práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en América Latina se ha transformado sustancialmente en las últimas

décadas, particularmente en lo que hace a la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) en el ámbito intra-regional y a la multiplicación

de los actores estatales y no estatales que intervienen cada vez más activamente en ella.¹

Estos cambios han transformado a los países de AL en fuentes interesantes de experiencias novedosas sobre cooperación, tanto en cuanto a la diversidad de enfoques y políticas, como en términos de los resultados de desarrollo obtenidos con su aplicación y las formas de asociación entre diferentes actores (gobiernos, autoridades locales, academia, organizaciones civiles y sector privado) ya sea para la movilización de recursos, como para el despliegue conjunto de conocimientos y

capacidades para la ejecución de iniciativas compartidas de cooperación.

Reconociendo la importancia de estas tendencias, el 4° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (4FAN), reunido a finales de 2011 en Busan, Corea, resaltó justamente la importancia de los nuevos actores públicos y privados en la arquitectura global de la CID y señaló la utilidad de crear “alianzas incluyentes para el desarrollo”, basadas en la apertura, la confianza, el respeto, el aprendizaje mutuo y el reconocimiento de la diversidad y complementariedad de las funciones que cada actor puede desempeñar (4FAN, 2011, 11.c).²

A la luz de estos desarrollos, la diversidad de soluciones e instrumentos de la CSS que se practican en el ámbito latinoamericano requiere ser analizada ya no sólo exclusivamente desde la óptica de los gobiernos que la ejecutan, sino incluyendo la perspectiva y aportes de una diversidad creciente de actores que, siendo parte de la comunidad de la cooperación al desarrollo, no necesariamente dialogan -y muchos menos interactúan- entre sí respecto de sus prácticas y resultados en la cooperación. Partiendo de esta perspectiva multi-actores de la cooperación internacional es que el presente artículo se propone abordar un aspecto escasamente tratado hasta ahora en la bibliografía sobre la nueva CSS en el ámbito latinoamericano, como es el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la definición, implementación y evaluación de las políticas y acciones que los gobiernos de la región ofrecen al respecto.

Las OSC tienen una larga trayectoria como actores de la CID, mismo en la CSSyT, muy mayoritariamente ejecutada hasta ahora al margen de las acciones oficiales de cooperación de los gobiernos de sus países como expresión de una lógica de acción privada. Por su parte, las agencias oficiales de la región muy escasamente apelan a la contribución de las OSC para la oferta y ejecución de acciones de CSSyT operando en una lógica de acción exclusivamente pública. De lo que se trata entonces es de revisar cómo, en qué medida y con qué resultados las OSC podrían intervenir en la CSSyT ofrecida por los gobiernos de sus países como expresión de una lógica de acción público-privada, considerando de antemano que la cooperación al desarrollo que brindan los gobiernos es parte de las

¹ No existe consenso en la definición de la CSS por lo que para los fines de este trabajo entendemos por tal una forma de cooperación recíproca entre países de desarrollo medio, orientada al desarrollo y el fortalecimiento de capacidades endógenas mediante la cooperación científico-técnica, económica, comercial, cultural, y que responde a algunos principios básicos que la diferencian de otros tipos de cooperación, por ejemplo: agenda consensuada entre las partes; generadora y fortalecedora de capacidades; que facilita la complementariedad, participación, colaboración y apropiación democrática entre sus diferentes protagonistas; sostenible; focalizada; eficaz y eficiente, etc. (Acuña y Vergara Moreno, 2009, pp. 393-397). Según SEGIB (2011): “[...] Existe un consenso general acerca de que el principal valor añadido de la CSS es su aporte al desarrollo y fortalecimiento de capacidades entre socios en una relación horizontal, donde ambas partes se benefician del intercambio. Este desarrollo se realiza tanto a través del intercambio de conocimientos, tecnologías y experiencias como del desarrollo de capacidades, en la medida que fortalece los recursos humanos, institucionales y los sistemas nacionales de cooperación, incentiva la producción y uso de conocimiento, capacidades y experticia locales; y promueve la sistematización y análisis de experiencias exitosas. En este sentido, se constituye en una modalidad idónea que contribuye a fortalecer la apropiación y liderazgo nacional en los países en desarrollo”. (SEGIB, 2011, p. 13). Por otros enfoques, ingresar a la *Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*; Naciones Unidas (2009); CEPAL (2010); SELA (2011); *Grupo de Tareas de Cooperación Sur-Sur de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*; SEGIB (2011) y (2012). La ausencia de consenso en la definición de la CSS es también extensible a la definición de la Cooperación Triangular (CT). En términos generales puede ser definida como una relación de asociación entre actores de tres países; un oferente de cooperación o socio donante; un país de renta medio (PRM), que actuará igualmente como socio oferente de cooperación, y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo. Por lo tanto, el enfoque fundamental de la CT viene definido por la actuación conjunta de dos actores a favor de un tercero: donante, socio emergente o estratégico y socio beneficiario. (Gómez Galán, Ayllón Pino y Albarrán Calvo, 2011, pp. 13-15). Más específicamente, en el caso de los países en desarrollo, la CT se asume como un refuerzo a la CSS por las posibilidades financieras e institucionales que ésta ofrece permitiendo profundizar la cooperación y extenderla a otros países. Asimismo, la CT también constituye un posible escenario para la participación de la sociedad civil de cada una de los países involucrados, lo que justifica su incorporación en la perspectiva analítica del presente artículo.

² Apelamos a los resultados del 4FAN sabiendo que algunos países de la región consideran que este foro solo aborda cuestiones procedimentales propias de la Cooperación Norte-Sur.

políticas públicas (en este caso de la política exterior) y por ende concibiéndola como un espacio abierto a la opinión y participación ciudadana.³

Los contenidos de este trabajo resultan de un relevamiento de información proveniente de fuentes documentales oficiales -en especial de gobiernos y organismos regionales- sobre la CSS practicada en la región, así como de la revisión de alguna bibliografía académica sobre casos de cooperación entre países latinoamericanos y de planteos de plataformas nacionales y redes de OSC sobre la CID en general y la CSS a nivel de algunos países de AL.⁴ A través de esta compulsión limitada de fuentes y bibliografía se ha procurado reseñar algunas prácticas y modalidades de trabajo con el propósito de identificar las capacidades disponibles y los arreglos institucionales público-privados más recomendables para gestionar de manera más adecuada la creciente diversidad de fuentes y flujos de financiamiento.

En cuanto a su estructura, el presente artículo consta de tres apartados, además de esta introducción. *En primer lugar*, se abordan una serie de cuestiones que definen el terreno de análisis incluyendo algunas consideraciones generales sobre la CSS y el tipo de participación de las OSC a la que nos referiremos a continuación. *En segundo lugar*, se analizan una serie de experiencias de participación de OSC en la oferta de CSS a nivel latinoamericano. Y *en tercer lugar*, a partir de lo anterior se identifican algunas cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta para avanzar hacia una

mayor y mejor participación de las OSC en la oferta de CSS de la región.

MARCO DE REFERENCIA DEL ANÁLISIS

Para intentar definir cuál podría ser el rol de las OSC en la CSS partimos de entender a la CID como la movilización de aquellas acciones y/o recursos financieros, técnicos y humanos para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales. De ahí que no se puede hablar de una definición ni de unos objetivos únicos e inequívocos, permanentes y en abstracto de la CID, pues ésta se transforma y cambia según el tiempo, el lugar, las tendencias globales, la situación y los intereses de las partes involucradas, las prioridades de la agenda internacional y, sobre todo, la noción que se tenga sobre el desarrollo, reconociendo que el desarrollo tiene muchas interpretaciones, sentidos y significados que dependen de la perspectiva de quién lo interpreta y aplica. (Rodríguez Vázquez, 2010, pp. 9-10). En función de lo anterior, asumimos que el principal valor añadido de la CSS es su aporte al desarrollo y fortalecimiento de capacidades entre socios en una relación horizontal, donde ambas partes se benefician del intercambio.

Desde el punto de vista de los actores que participan en la práctica de la CID, como en particular de la CSS, encontramos sujetos con muy diversa naturaleza y funciones, participando instituciones públicas y organizaciones privadas, nacionales e internacionales, generalistas y especializadas, con distintas formas y estrategias de acción, así como modalidades de interacción entre ellas.⁵

Al respecto no hay duda que las OSC y las instituciones académicas -tanto públicas como privadas- de la región han tenido un protagonismo de larga data en la práctica de la CSS (y mismo Triangular apoyadas por

³ Debe quedar claro que el objeto de este análisis no es realizar un juicio de valor sobre las virtudes o defectos de la CSSyT desde la perspectiva de las OSC tal como es definida y practicada en nuestra región en términos de objetivos, recursos y resultados obtenidos, sino que su alcance es mucho menos ambicioso limitándose a una revisión parcial y primera discusión sobre la intervención de algunas OSC en la definición e implementación de la oferta de CSSyT de algunos de los países de la región.

⁴ El concepto de OSC que manejaremos en este trabajo es más restrictivo que el de sociedad civil, pero más amplio que el de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con el que suele identificarse al universo asociativo de la sociedad civil ya que comprende una variedad mayor de organizaciones que las solas ONG: desde estas mismas, a centros de estudio e investigación, organizaciones comunitarias y asociaciones populares, grupos ambientales, organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, cooperativas, observatorios, sindicatos, etc. (Revilla Blanco, 2012, p. 1). Sin embargo, el espectro de opiniones de OSC utilizadas en este artículo respecto de la práctica de la CSS en la región se limita a las ONG, organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, sindicatos y centros de estudio e investigación.

⁵ En la práctica de la CSS en la región latinoamericana, en los últimos años, según la SEGIB, se constata una tendencia a pasar de intercambios "donde los protagonistas suelen ser [casi exclusivamente] actores estatales, a diversificar los sujetos y los escenarios de acción, para fomentar una apropiación más democrática y de esta manera generar oportunidades para que distintos colectivos puedan beneficiarse también del valor que aporta la CSS, [siendo de] destacar que se han logrado avances en este sentido con la sociedad civil y la academia que es necesario seguir fortaleciendo". (SEGIB, 2011, pp. 14-15).

sus similares del Norte) solidaria, entre ellas mismas y entre sus diferentes sectores dando como resultado un rico y denso entramado de vínculos construidos entre las sociedades civiles latinoamericanas. Sin embargo, la participación de las OSC en la CSS puede y debe ser analizada por lo menos desde otros dos ángulos: (i) el de su posible intervención en la implementación de los programas y proyectos de la cooperación oficial a nivel del país beneficiario (incluyendo para su propio fortalecimiento); (ii) y el de su inclusión en la definición e implementación de la “oferta” de cooperación cuando los gobiernos de sus países actúan como proveedores de asistencia para el desarrollo (SEGIB, 2012, p. 52). Y en estos dos últimos sentidos creemos que mucho resta por hacer en nuestra región, mismo si la inclusión de OSC como potenciales beneficiarios de la CSS es una práctica mucho más frecuente, y menos controvertida, que su participación en la definición e implementación de la “oferta” de cooperación.

Hasta el presente, la participación de OSC en la oferta de CSS resulta más bien una excepción y a destacar cuando se produce. Mayormente, cuando no exclusivamente, esta cooperación es acordada, definida y ejecutada por actores políticos y técnicos (incluyendo oficiales y profesionales del sector público y, a veces, académicos). Muy probablemente ello se deba, aunque no exclusivamente, al carácter de Cooperación Técnica que ha tenido desde sus orígenes la hoy llamada CSS (inicialmente denominada “Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo” - CTPD) en el sentido definido en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978, de promover e implementar la Cooperación Técnica entre países en desarrollo para “crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, que son esenciales para el desarrollo económico y social”.

Pero a estas alturas resulta por demás evidente que “la CSS requiere una aproximación incluyente que asegure la participación de todos los actores involucrados en los procesos de desarrollo, donde el Estado debe tener un rol de liderazgo en el diseño y ejecución de las políticas de CSS, entendiendo que los diversos actores deben trabajar articuladamente con las instituciones del sector público” (SEGIB, 2012, p. 17). Y es a partir de este marco de referencia que el énfasis de nuestro análisis estará puesto en revisar el posible rol de de las OSC entendiéndolas como “actores estratégicos” en la definición y ejecución de la oferta, en contraposición al exclusivo desempeño como “beneficiarios” que comúnmente se les reconoce en la práctica de la CSS en AL.

TRAS LOS PASOS DE LAS OSC EN LA OFERTA DE CSS EN AMÉRICA LATINA

Resulta difícil rastrear la participación y contribución de las OSC en la definición y ejecución de la oferta de CSS en los países de la región. En primer término, porque como ya se ha mencionado, esta participación resulta más bien la excepción que la norma, y un elemento llamativo a destacar cuando se produce. A ello se suma la escasez de información sistematizada sobre esa posible participación, tal vez como resultado de las carencias que muchas veces han sido señaladas respecto de la sistematización de la información sobre la CSS, o al hecho de que dicho aspecto se soslaya al realizarse el registro de los casos, centrando la atención en la institución pública titular de la ejecución (o coordinadora de la ejecución) de los programas y proyectos de CSS. Y cuando este reconocimiento se produce, muy a menudo, la información sobre la participación de OSC en acciones de CSS incluida en informes y presentaciones oficiales se limita a la mera mención de la organización, sin mayores detalles sobre sus aportes o las características de su intervención. Resulta claro que para poder conocer más y mejor sobre estas intervenciones se requeriría, en primer lugar, un registro más detallado sobre el rol y aportes de todos los eventuales actores participantes en cada caso de CSS, más allá de su sola mención o de centrar la atención exclusivamente en los actores públicos de la acción.⁶

⁶ En este sentido resulta particularmente interesante, y potencialmente muy provechoso, el esfuerzo que se viene desarrollando en la región a partir del “Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur”, el que entre sus líneas de acción incluye dos que atienden esta necesidad: *Línea 2*: Apoyo a sistemas de información, cómputo y registro de la cooperación (contribuir al desarrollo y consolidación de los sistemas de información de los países miembros del Programa); y *Línea 5*: Sistematización y documentación de experiencias de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (contribuir a la sistematización y documentación de las experiencias de Cooperación Sur-Sur que los países realizan y que puedan constituir buenas prácticas). En cuanto a la necesidad que estamos advirtiendo respecto de visibilizar la participación de las OSC en acciones de CSS en la región, mismo si en alguna de las primeras experiencias objeto de sistematización por el Programa se incluye el análisis de su aporte, resultaría de sumo interés una expresa e indicativa recomendación a todos las agencias oficiales participantes de incluir en el registro de sus acciones de CSS una sección específica que permita conocer y medir las características, modalidades y recursos (humanos, técnicos y mismo financieros) aportados por las OSC participantes en las distintas fases de los proyectos. (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2012, pp. 14-19).

Ahora bien, para las OSC que han participado en acciones de CSSyT, ya sea con otras organizaciones sociales, junto con el sector privado o la academia, o interviniendo como ejecutores de algún componente de la Cooperación Técnica ofrecida por los gobiernos de sus países, este hecho constituye un dato importante que se ocupan de visibilizar y difundir (entre otras razones por motivos de prestigio institucional, pero también de transparencia y rendición de cuentas). Pero tampoco estos casos son muy numerosos aunque, como veremos a continuación, existen en la región experiencias ricas y muy útiles en términos de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Para ello, presentaremos de manera sucinta dos casos de intervención de OSC en la oferta y ejecución de CSS entre países de la región y en una experiencia extra-regional, en razón de que los dos primeros (la cooperación de Colombia con Honduras y la mexicana con Haití) incluyen a países donantes de distinto porte, arreglos institucionales diferentes, mismo con la participación del sector privado en uno de ellos, y responden a momentos, necesidades y objetivos diversos (la atención de la situación *post*-terremoto en el caso de Haití y el desarrollo de una modalidad alternativa de construcción de vivienda de interés social en el caso de Honduras). La inclusión del caso de cooperación extra-regional (entre Costa Rica, Benín y Bután) responde a su condición de experiencia de CSSyT así como al alto grado de responsabilidad delegada por los organismos oficiales en la conducción e implementación del proyecto en las OSC participantes. La información relevada ha sido producida por agencias oficiales y organismos regionales que se ocupan del tema, o por las propias OSC que han intervenido en la ejecución de los proyectos analizados. De más está precisar que este apartado no constituye un inventario exhaustivo de estas prácticas, sino simplemente sirve de muestrario de acciones a través de las que se ponen en evidencia una diversidad de modalidades de colaboración y roles de las OSC en la definición de los contenidos y la implementación de diversas iniciativas de CSSyT.

COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE COLOMBIA Y HONDURAS CON LA PARTICIPACIÓN DE SERVIVIENDA

A partir de la firma entre Colombia y Honduras, en 1993, del Convenio de Cooperación Económica y Comercial y de Lucha Contra el Tráfico de Drogas, se puso en marcha una interesante experiencia de Cooperación Técnica en materia de vivienda popular: el proyecto "SERVIVIENDA", llevado a cabo por

la fundación colombiana del mismo nombre y que consistió en una serie de acciones para transferir tecnología en la construcción de viviendas modulares a bajo costo y brindar apoyo en materia de facilidades financieras para la adquisición de las mismas (Uribe Villa, 2011, p. 76).

En este caso, fueron las autoridades públicas las que apelaron a una institución privada, la Fundación Servicio de Vivienda Popular SERVIVIENDA, en función de su reconocida experiencia en la materia de esta iniciativa de cooperación oficial con Honduras. SERVIVIENDA es una institución social, sin ánimo de lucro, creada en Bogotá en 1976 por la Compañía de Jesús; su objetivo es el mejoramiento de la calidad de vida de personas, familias y comunidades mediante el desarrollo de programas integrales de vivienda, siendo pioneros en el uso en Colombia de tecnología de prefabricación liviana extremadamente versátil para construcción de viviendas, centros educativos, de servicios de salud y para actividades productivas habiendo extendido su acción a varios países vecinos (Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela).

En la óptica de varios analistas, esta experiencia de Cooperación Técnica a través del proyecto "SERVIVIENDA" es considerada como uno de los casos más exitosos (en contenido) de cooperación entre países de la región llevadas a cabo en los años noventa. La totalidad de la acción fue solventada con recursos del Fondo de Cooperación para Centroamérica y el Caribe, cofinanciado en la época por Colombia, México y Venezuela, es decir, con fondos públicos, y su objetivo era aliviar demandas de sectores menos favorecidos a través de una acción que involucraba transferir tecnología para construir viviendas modulares de bajo costo. La entidad ejecutora por la parte colombiana fue la Fundación SERVIVIENDA y la contraparte hondureña estuvo a cargo de la Federación de Desarrollo Comunitario de Honduras (FEDECOH). En una primera etapa se evaluaron las necesidades de vivienda popular en Honduras; la segunda etapa sirvió para instalar la fábrica y producir 40 casas por valor de US\$2 mil cada una; y la tercera fase correspondió a la implementación de los mecanismos financieros para la adquisición de las unidades.

En todas las fases de la implementación del proyecto, SERVIVIENDA fue directamente responsable por la ejecución de las acciones en Honduras en estrecha colaboración con las autoridades de ambos países resultando una experiencia evaluada de manera muy

positiva desde la óptica técnica por buena parte de los funcionarios públicos que en ella participaron (Guáqueta, 1995, p.13).

LA COOPERACIÓN MEXICANA CON HAITÍ: UN LABORATORIO DE EXPERIENCIAS INNOVADORAS DE COLABORACIÓN ENTRE GOBIERNO, SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR PRIVADO

La cooperación de México con Haití es de larga data, pero a partir del sismo de 2010 entró en una nueva fase, en especial luego que se fueron atendiendo las necesidades más apremiantes y comenzaron a surgir los retos para la reconstrucción de la devastada infraestructura económica y social del país. A partir de entonces, la cooperación mexicana fue enfocada a proyectos de desarrollo de mediano y largo plazo en cuatro áreas prioritarias: salud, educación, desarrollo social y agricultura, e incorporó una nueva práctica -de hecho inédita en este ámbito de la política exterior del país- como son las alianzas público-privadas.

Fue así que en noviembre de 2010 se constituyó la Alianza México por Haití con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y siete actores privados relacionados con grandes empresas: Fomento Social Banamex, Fundación Bancomer, Fundación Cuervo, Fundación Chrysler, Fundación Televisa, Fundación Azteca y Unidos por ellos. El estado mexicano y los actores privados realizaron aportes financieros y en conjunto con el gobierno de Haití definieron un conjunto de proyectos que contemplaron la edificación de infraestructura, programas de salud y en materia de agricultura, entre los que se contó el proyecto “De campesino a Campesino” sobre iniciativas productivas.

La iniciativa para este proyecto partió del Centro Lindavista (Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, A.C.), una ONG con larga trayectoria en México y una de las organizaciones líderes del Comité Mixto Haití-México de la Sociedad Civil para la Reconstrucción de Haití. Para ello, en enero de 2010 el Centro Lindavista, junto con Cáritas Mexicana, inició el diálogo con la SRE para generar espacios de encuentro entre las OSC que colaboraban o tenían la intención de hacerlo con Haití para conocer la estrategia y acciones del gobierno mexicano al respecto. A partir de entonces se establecieron mecanismos de articulación entre las iniciativas propias de las OSC con las promovidas por la SRE vinculando el acercamiento directo entre sociedades civiles (a través del Comité Mixto Haití-México de la

Sociedad Civil) con la Alianza México por Haití y teniendo a los gobiernos de ambos países como facilitadores.

En particular el proyecto “De campesino a campesino” buscó compartir experiencias exitosas de producción y comercialización entre organizaciones de campesinos productores de México y campesinos/as y promotores/as de Haití de acuerdo a su realidad y cultura encaminadas al desarrollo local integral y sustentable a largo plazo. También buscó promover la seguridad alimentaria de las comunidades rurales haitianas participantes a través de la incubación de proyectos para la producción de alimentos, contando con el apoyo de microcréditos. La propuesta de trabajo fue presentada por las OSC mexicanas y haitianas participantes en el Comité Mixto de Sociedad Civil a la SRE de México la que la incorporó en su agenda de cooperación con Haití y la apoyó con recursos aportados por la Alianza México por Haití, sumando en su implementación a otras varias instituciones públicas y académicas mexicanas, bajo la conducción del Centro Lindavista encargado de su ejecución.

En su primera fase (2011), el proyecto fue de corta duración y consistió fundamentalmente en visitas de campesinos/as haitianos a comunidades rurales de varios estados mexicanos permitiendo a los participantes haitianos el conocimiento de experiencias de agricultura orgánica, así como el desarrollo de capacidades productivas y acceso a información sobre cómo incubar empresas sociales y negociar recursos públicos y manejar de forma organizada el microcrédito y las cooperativas de ahorro. Según informado por sus organizadores a mayo de 2012, el proyecto ha permitido la incorporación de nuevas tecnologías para cultivo y riego en el terreno con elementos propios del entorno, la siembra de nopales y su preparación culinaria en base a la cultura haitiana y el establecimiento de huertos experimentales hortícolas. El proyecto tuvo una segunda etapa durante el año 2012 y se considera la posibilidad de una tercera durante 2013 en base a una propuesta integral para la producción de alimentos, el desarrollo local y rural sustentable en Haití, siempre y cuando existan los recursos humanos y financieros para desarrollarlos y se mantenga la voluntad institucional del gobierno mexicano, sector privado y Cáritas mexicana de seguir apoyándolo.⁷

⁷ Para mayor información al respecto, ver Secretaría Pro Tempore Comité Mixto Haití-México (2012).

Por su lado, las autoridades mexicanas, entienden que el proyecto “De campesino a campesino” es un ejemplo de posibles “nuevas prácticas de actuación que abonan a favor de las llamadas ‘asociaciones complementarias para el desarrollo’ al incorporar en ellas, junto al gobierno, al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil y a otros países en esquemas triangulares” (Granguillhome Morfín, 2012, p. 26).

PROGRAMA DE COOPERACIÓN SUR-SUR SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE ENTRE COSTA RICA, BENÍN Y BUTÁN

Como un ejercicio de CSSyT con intervención de una OSC latinoamericana puede citarse el Programa de Cooperación Sur-Sur sobre Desarrollo Sostenible entre Costa Rica, Benín y Bután (PSC) a partir de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) con el apoyo financiero del Reino de los Países Bajos en el marco de los Acuerdos de Desarrollo Sostenible.

Entre los objetivos que se propuso alcanzar el PSC se incluyó el desarrollo de proyectos de reciprocidad para generar conocimiento y autonomía de las partes interesadas cuyos resultados se pudieran utilizar como insumos para la definición de estrategias sectoriales y la formulación de políticas, movilizar a los gobiernos nacionales, la sociedad civil y los sectores académico y privado en los países socios para renovar y reforzar el compromiso con el desarrollo sostenible en torno a cuatro áreas temáticas: turismo sostenible, producción y cadenas de consumo sostenible, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, acceso a la energía sostenible y uso eficiente de la energía. La equidad de género fue un enfoque transversal en todos los proyectos del PSC ejecutados entre 2007 y 2011.

Por la parte costarricense, además de las dependencias públicas especializadas, se contó con la participación en la ejecución de las acciones de la cooperación ofrecida de Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible, una OSC creada en 1994 que trabaja por la mejora de las condiciones socio productivas, ambientales y de género de la población en Costa Rica orientando su labor a satisfacer necesidades de financiamiento y de asistencia técnica a los micro, pequeños y medianos empresarios, individuales o asociados, dedicados a actividades económicas de carácter sostenible, especialmente innovadoras (agricultura y turismo sostenibles, tecnología limpias y eficiencia energética).

La coordinación política del PSC radicó en un comité de representantes oficiales de cada país, pero la conducción operativa estuvo a cargo de un órgano integrado por tres directores o representantes de los mecanismos nacionales de implementación designados por los gobiernos en cada uno de los países participantes. Fundecooperación, actuó como mecanismo de implementación en el caso de Costa Rica, participando en la ejecución de las acciones ofrecidas y recibidas por su país en el ámbito de la asociación y asumiendo la secretaría de todo el PSC.

Entre los años 2007 y 2011, con un fondo relativamente pequeño, enteramente administrado por entidades privadas (bajo la supervisión de las autoridades de sus respectivos países), los proyectos del PSC involucraron a más de 180 organizaciones, generando microempresas y puestos de trabajo permitiendo el desarrollo de nuevos productos y servicios en las áreas de su aplicación. Considerando estos logros, este programa fue galardonado en 2010 como una de las mejores soluciones para el cambio climático y la protección del medio ambiente, por lo que recibió el Premio Global 2010 de las Naciones Unidas a la Cooperación Sur-Sur.

Actualmente los tres países socios buscan una nueva fuente de financiamiento que permita su continuidad bajo la nueva definición de “Socios de Cooperación Sur-Sur” (*Partners in South-South Cooperation - PSSC*), con la intención de incluir a nuevos países socios.

ALGUNAS CUESTIONES A SER TENIDAS EN CUENTA PARA PROMOVER LA INTERVENCIÓN DE OSC EN LA OFERTA DE CSS EN AMÉRICA LATINA

Como queda de manifiesto a partir de esta sumaria presentación de algunas experiencias, la participación de OSC en la oferta de CSS en nuestra región cuenta con antecedentes, es posible y beneficiosa, mismo si no es muy frecuente y su implementación se limita a algunas áreas y su armado y ejecución demandan la combinación de voluntades, condiciones, arreglos institucionales complejos y entramados financieros y administrativos difíciles, pero no imposibles de lograr. Y en esta valoración coinciden, tanto las OSC como instancias oficiales las que entienden que las OSC deben jugar un rol no sólo de control y crítica de la CSSyT oficial sino que también

se deben constituir en proponentes y ejecutores de cooperación junto con los gobiernos de sus países.

Así lo señaló el *Task Team on South-South Cooperation* previo al 4FAN al afirmar que las asociaciones horizontales amplias e incluyentes, con liderazgo mutuo, que involucren actores como gobiernos locales, la sociedad civil, el sector privado y la academia, y donde todas las partes contribuyan y compartan responsabilidades a la hora de planear, implementar y evaluar (apropiación compartida), son indispensables en la CSSyT para lograr resultados efectivos y duraderos en materia de desarrollo. Este enfoque multi-actores también puede servir para mantener la confianza entre países a largo plazo, más allá de las relaciones entre gobiernos, y sostenerse en el tiempo si el intercambio de conocimiento entre las partes se da por medio de asociaciones horizontales amplias e incluyentes asegurando el apoyo político e involucramiento de la sociedad civil, la academia y el sector privado, con una estrategia a dos frentes (el de los representantes políticos y el de los practicantes) y a través de vínculos formales e informales que permitirán identificar conjuntamente los desafíos estratégicos, las prácticas y soluciones que se pueden compartir y/o adaptar para producir cambios institucionales y de política (*Task Team on South-South Cooperation*, 2011, pp. 01-02).

Y en parecidos términos se plantean las OSC su posible participación en la oferta de la CSS en general, como de su práctica en AL en particular a nivel de algunos países y sectores. En especial las OSC de la región entienden que su experiencia solidaria mucho ha contribuido a la horizontalidad de la cooperación entre los países, constituyendo esta experiencia un valioso repertorio de conocimientos y prácticas de desarrollo humano que deben constituir el diferencial cualitativo de la CSS, ya que muchas de las políticas públicas que son compartidas como “buenas prácticas” por los gobiernos de sus países son resultado de construcciones sociales y luchas políticas que tuvieron a la SC como actor fundamental. A pesar de ser ya una realidad el compromiso de la SC con la CID, este podría ser ampliado y profundizado a través de asociaciones con los responsables de la cooperación y otros posibles actores en sus países.⁸

Ahora bien, reconociendo que por el momento en nuestra región esta práctica es todavía incipiente, y

⁸ Como ejemplo de estos planteos, ver: *CSO Statement on South-South Cooperation* (Naciones Unidas, 2009); ALOP-The Reality of Aid (2010); ABONG (2011); Martínez-Gómez (2012).

sus expresiones son más bien esporádicas, para que su número y calidad aumente se requieren varias condiciones si se desea avanzar en esta dirección, como ser:

- a. Reconocer que múltiples actores, y no sólo las entidades públicas, tienen experiencia, capacidades y habilidades que ofrecer para la cooperación siendo que “aunque las entidades que ofrecen la cooperación son expertas en los temas sectoriales específicos, muchos de los técnicos involucrados para realizar la cooperación no han participado en procesos de cooperación o no cuentan con tiempo en sus instituciones para preparar los materiales y metodologías que utilizarán en la cooperación”. (SEGIB, 2011, p. 132).
- b. Que, en su particular caso, las OSC jueguen no sólo un rol fiscalizador sino que se les reconozca y posibilite un papel de identificador, proponente, ejecutor y evaluador de la CSS. En estos casos, se deben dejar claras cuáles serían las ventajas comparativas de este rol en general y en cada caso de cooperación en el que intervengan.
- c. Voluntad política de diálogo y concertación, es decir, compartir y poner en práctica una visión participativa de la CID y sobre la necesidad y utilidad de involucrar a un amplio espectro de actores públicos y privados potencialmente interesados en la misma y con reconocidos antecedentes (OSC, academia, sector privado) en asociaciones para enfrentar los diferentes desafíos del desarrollo. Ello permitiría el reconocimiento recíproco de roles y capacidades a partir de lo cual se pueda identificar posibles cursos de acción multi-actores en los que se conjuguen roles y capacidades claramente establecidos y mismo se compartan responsabilidades y recursos en la ejecución de proyectos y acciones de cooperación.⁹

⁹ Varios países en la región, y con niveles diversos de amplitud y profundidad, cuentan con marcos estables de coordinación y trabajo conjunto, tanto con otros ministerios y administraciones como con actores de la sociedad civil. En tal sentido son tres los niveles en los que cabe plantear la coordinación y articulación: Ministerios y otras instituciones del Gobierno; gobiernos regionales y locales (Cooperación Descentralizada) y academia y organizaciones privadas: ONG, gremios, sindicatos, empresas, etc., coordinación que es más estrecha en los países receptores, pero que, desde la perspectiva de este artículo, debería fortalecerse y extenderse a los países que ofrecen cooperación. (SEGIB, 2010, pp. 143-144).

- d. Ello implica que a partir del liderazgo y bajo la coordinación de los agentes gubernamentales correspondientes, existan espacios y mecanismos de consulta y participación estables, respaldados por un marco legal, en los que se discutan, acuerden y coordinen aspectos sustantivos de la política y la práctica de la CID ofrecida por los países. Ello permitiría el intercambio de experiencias, puntos de vista, propuestas, así como acordar objetivos y modalidades de trabajo para mejorar la contribución, interacción y colaboración en la práctica de la CSS.¹⁰
- e. Mediante estos ejercicios de diálogo y concertación, identificar cuáles podrían ser los sectores y diseñar las propuestas y los arreglos de colaboración más apropiados para la inclusión de esta diversidad de actores que permitan construir y desarrollar alianzas inclusivas, sabiendo de antemano que cada actor tiene capacidades y habilidades específicas para atender demandas o contribuir a la oferta de cooperación. No se trata de reducir los posibles aportes de unos u otros actores, sino de enriquecer la posible oferta y atender de manera más diversa la demanda de cooperación. Claro está que no todas las áreas que puede abarcar la práctica de la CSS, en especial si ésta sigue limitada a la sola Cooperación Técnica, serán posibles tales acciones conjuntas, pero sería a cada caso nacional el identificarlas y acordar su ejecución en función de sus realidades particulares y arreglos institucionales específicos.¹¹
- f. A continuación se deben mejorar los sistemas de información para identificar tales acervos mediante la elaboración de catálogos exhaustivos de las capacidades de todos los actores involucrados;¹² luego reconocer y sistematizar experiencias (tanto exitosas como fallidas); evaluar las ventajas y desventajas de diferentes prácticas y modalidades de trabajo y finalmente definir los arreglos institucionales más recomendables para gestionar de manera más adecuada la creciente diversidad de fuentes y flujos de financiamiento, reconociendo, valorando y, en lo posible, coordinando mejor los aportes de los distintos actores del sistema de la cooperación en cada país. (Romero Keith, 2009, pp. 432-435).
- g. Ante la ausencia de información sistematizada sobre las intervenciones en la CSS ofrecida y ejecutada por los países de la región:
- i. Como recomienda la SEGIB en su Informe 2012 sobre CSS, resultaría muy útil la inclusión de indicadores y preguntas para la recogida de información sobre este punto en los relevamientos y sistematizaciones llevados a cabo por los organismos nacionales responsables. (SEGIB, 2012, p. 68). Esta información debería referir a la participación de los diferentes actores públicos y privados implicados en un proyecto específico de CSS en todas sus fases (identificación, negociación y formulación, implementación y seguimiento y evaluación). Particular atención debería ponerse en el registro al tipo, rol y aporte de cada uno de los socios, a la relación que se establece entre éstos incluyendo el mecanismo institucional puesto en funcionamiento y al aporte de cada uno a su financiamiento.

¹⁰ "La consulta y participación de la sociedad civil, academia y otros actores está poco consolidada. Además de su participación en sistemas de información común, se limita a mesas y espacios ocasionales no estables ni respaldados por un marco legal". (SEGIB, 2010, p. 146).

¹¹ A nivel iberoamericano "la coordinación es más estrecha en el ámbito de la recepción de cooperación tradicional (AOD) que en el de la recepción de Sur-Sur y que la articulación es aún más incipiente en el lado de la oferta de cooperación. La excepción se da en aquellos países como España, que ya tienen una tradición larga y un trabajo de años en fortalecer los sistemas de coordinación y Portugal, quien también cuenta con una Comisión Interministerial de Cooperación y un Foro de Coordinación para articular con otros actores. [...] México también ha avanzado en la línea de fortalecer su coordinación. El sistema de información que está poniendo en marcha es de los más potentes y completos de la región y está previsto que recoja datos de todos los ministerios y dependencias públicas que reciben u ofertan cooperación. La cooperación recibida se articula alrededor del Plan Nacional de Desarrollo mientras que la oferta empieza a contar con un marco de planificación que aún es limitado. (SEGIB, 2010, pp. 143-145)

¹² En este sentido un ejemplo a señalar puede ser el mecanismo de recolección de información implementado por la Agencia Brasileira de Cooperación, con su relevamiento de buenas prácticas y productos de cooperación técnica internacional, que incluye en el rubro "Actores" a asociaciones, entidades sin fines lucrativos, redes, centro académicos o de investigación, entidades del gobierno, sector privado, empresas para-estatales, etc. (*Governo da República Federativa do Brasil, Agência Brasileira de Cooperação. "Levantamento de Boas Práticas e de Produtos"*).

- ii. Sumamente oportuna y necesaria resultaría una investigación amplia a nivel de un número significativo y diverso de países sobre casos concretos de intervención de OSC en la oferta de la CSS que permita identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas, así posibilidades y limitaciones de la participación de las OSC en dicha cooperación.
- h. Dotar a la oferta de CSS de recursos financieros mayores y efectivos. Este es un punto pendiente a ser atendido por los países de la región a fin de establecer fondos de recursos genuinos para las acciones de su cooperación, y no sólo contabilizar como tales sus aportes a fondos de organismos internacionales o regionales, o valorizar como contribución a su CSS costos operativos y salarios de los funcionarios públicos implicados en sus acciones. Estos recursos deberían provenir de aportes de los gobiernos, pero también del sector privado, fundaciones y, si fuera posible de las propias OSC (o que estas valorizaran como su aporte los costos operativos y salarios del personal dedicado a acciones de CSS).

En este sentido, se constata una gran diferencia entre lo que ocurre entre las OSC del Norte (en especial las ONG europeas) en la práctica de la cooperación Norte-Sur en cuanto a su participación en la definición, ejecución y financiamiento de la CID de sus países, y lo que acontece con sus pares en AL en lo relativo a la CSS. Habitualmente, las ONG de los principales países donantes europeos son convocadas por las agencias públicas responsables de sus países para discutir prioridades, agendas, planes de acción, presupuestos y destino de los recursos asignados a la CID como parte de los procesos de toma de decisión sobre las políticas de cooperación al desarrollo (lo que también ocurre en muchos casos a nivel descentralizado, así como de la propia Unión Europea en su conjunto). Más aún, y bajo modalidades diferentes de convocatorias, concursos, subsidios y cofinanciamientos, y mediando una serie de condiciones y controles rigurosos, mismo llegan a ser encargadas de la ejecución de parte de los recursos asignados a la CID en los correspondientes presupuestos públicos en función de sus propias agendas de cooperación solidaria, aunque alineadas con las prioridades nacionales para la cooperación fijadas por los órganos competentes del Estado. Y mismo si este acceso a recursos públicos crecientemente está siendo

condicionado a aportes de importantes porcentajes de recursos propios al total del financiamiento de los planes de trabajo, un buen número de ONG europeas financian la mayor parte de su cooperación solidaria con fondos provenientes de las arcas públicas.¹³

Obviamente esta práctica no está exenta de cuestionamientos y objeciones (mismo desde el propio sector de las ONG), pero ha devenido una práctica aceptada y reconocida dentro de los mecanismos de la cooperación Norte-Sur europea, contribuyendo a reforzar el rol de este sector de la sociedad civil en la definición e implementación de parte de la política pública sobre cooperación al desarrollo de sus respectivos gobiernos, y contribuyendo de paso al financiamiento de estas organizaciones. A ello las ONG que operan con recursos públicos suman fondos privados que ellas mismas recaudan y cuya importancia, más allá del volumen de dichos recursos, radica en que éstos garantizan tanto la autonomía de la organización respecto del gobierno de turno como el respaldo social a sus objetivos y formas de actuación.¹⁴

En lo que respecta las OSC de nuestra región, el tema de los recursos y su sostenibilidad financiera es sólo un aspecto de una problemática mucho más compleja que tiene que ver con su rol, legitimidad y supervivencia en el entramado social de sus países, pero que también colinda con su eventual participación en acciones de CSS, debilidad que en los últimos tiempos se ha visto agravada en varios países de la región, ya sea por tensiones por cuestiones de autonomía, legitimidad social, como por dificultades financieras crecientes producto de los recortes que se vienen produciendo en la cooperación internacional solidaria de la que han provenido por largo tiempo la parte principal de sus recursos.

Un escenario ideal al respecto consiste en la capacidad de las propias OSC para movilizar recursos por ellas mismas a partir de las contribuciones de sus socios, o de contribuyentes que comparten los objetivos de su acción (como puede ser el caso, por ejemplo de una

¹³ Por ejemplo, para el caso español, en el año 2011, el promedio de la ayuda pública que ingresaron y ejecutaron las nueve mayores ONG del país representó cerca del 20% de los presupuestos de cada una de ellas (López, 2012, pp. 40-41).

¹⁴ Los recursos privados pueden tener diversos orígenes: cuotas de asociadas, ayudas de entidades privadas (generalmente empresas), actividades puntuales para recaudar fondos, o acciones periódicas como colectas públicas, etc.

organización como Greenpeace Argentina la que divulga contar con contribuciones financieras de 85.000 socios al 2012, aunque este tipo de ingresos por lo común permite el financiamiento de campañas públicas y no el funcionamiento regular de las organizaciones). Pero este escenario es muy raro por el momento en la región y difícilmente una OSC pueda sobrevivir con una sola fuente de ingresos, por lo que la práctica habitual es que estas organizaciones deben combinar porcentajes variables de aportes provenientes de distintas fuentes para su financiamiento, como ser las contribuciones voluntarias mencionadas, aportes de la cooperación internacional y contribuciones del sector privado (ya sea directamente de empresas o de fundaciones con ellas vinculadas), o mismo de agencias del Estado vía la ejecución de programas y proyectos públicos.

Este tema, que trasciende los alcances de este artículo, reviste creciente importancia para las OSC de la región, la casi totalidad de ellas enfrentadas a serios problemas de financiamiento, y cuyo tratamiento también puede ser abordado desde la perspectiva de la CSS. Uno de los posibles abordajes pasa por revisar el rol de las OSC de los países que amplían su oferta de CSS y si están llamadas a asumir un protagonismo en esta dinámica, con lo que disponer de recursos propios resulta una condición que les permita operar de manera autónoma respecto de lo que hagan los gobiernos de sus países. Otro posible abordaje consiste en concebir a las OSC interviniendo en acciones de CSS y ejecutando recursos provenientes de las agencias gubernamentales o de fundaciones vinculadas con, o directamente del sector privado.

En lo que hace a esta segunda posibilidad, si se retoman los ejemplos anteriores, es posible observar que en varios de los casos presentados, las OSC acceden y ejecutan fondos públicos destinados a la cooperación, tanto proveniente de los gobiernos de los países donantes, como de fondos en los que contribuyen el sector privado y organismos internacionales. Esta es una práctica ya existente en la región que debería promoverse, ampliarse y diversificarse. Para ello se requiere establecer reglas claras y objetivas para el acceso a los recursos públicos, así como transparencia y rigor a la hora de la rendición de cuentas y evaluación de los resultados obtenidos. De esta forma, se evitarían problemas en cuanto a posibles recortes en la autonomía de las OSC, o riesgos de favoritismos y clientelismos asociados con el acceso a los recursos, y se aseguraría de paso transparencia y rendición de cuentas reduciéndose los márgenes para usos no acordes con los propósitos

que justifican el financiamiento público recibido. Para ello los representantes políticos, practicantes, SC y academia deben involucrarse en debates nacionales acerca de los desafíos y dificultades que tales prácticas conllevan, en especial en áreas como los sistemas de información, comunicación con los ciudadanos, documentación de experiencias, enfoque en resultados o transparencia y rendición de cuentas frente a los grupos de interés nacionales. La retroalimentación y revisión entre pares nacionales e internacionales es crítica para enriquecer estas discusiones y las lecciones derivadas de plataformas temáticas como por ejemplo la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (*International Aid Transparency Initiative - IATI*) pueden contribuir a evaluar la magnitud de estos desafíos, pero también a identificar formas de concretar mecanismos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas (*Task Team on South-South Cooperation*, 2011, p. 02).¹⁵

Por su parte, las OSC que intervinieran en estas acciones deberían asumir un rol no solo de ejecutoras de recursos públicos, con todos los requisitos que tal desempeño les obligaría a cumplir ante los órganos de contralor del Estado y la opinión pública, sino que podrían contribuir a la difícil tarea de ayudar a explicar, ante sus sociedades, la necesidad de destinar fondos públicos para atender necesidades ajenas, cuando en sus propios países persisten altos niveles de pobreza, desigualdades y necesidades insatisfechas. En este sentido, como plantea Bruno Ayllón Pino, la participación de las OSC como ejecutoras de acciones de CSS también permitiría reforzar su rol como “educadoras para el desarrollo y la solidaridad internacional” contribuyendo a justificar la inversión de recursos en la CSS no sólo en términos de altruismo, sino de beneficio mutuo e interés nacional del país donante (Ayllón Pino, 2013).

CONCLUSIÓN

Un mensaje valioso emanado de Busán es la manifestación de voluntad de modificar el pensamiento y la acción desde el enfoque de la “Efectividad de la Ayuda” a la apuesta por la “Efectividad del Desarrollo”, lo que significa centrarse en verdaderos beneficios sostenibles para las personas.

¹⁵ Respecto de la IATI consultar: “Supporting Aid Transparency”.

Para lograrlo, se resalta el papel que juegan diversos actores en la cooperación al desarrollo más allá de los donantes y receptores tradicionales, como son los cooperantes duales, los gobiernos locales, los parlamentarios, la sociedad civil, el sector privado y la academia. Para alcanzar éxitos en el desarrollo, será necesaria, además de una alianza entre todos los actores involucrados, políticas que promuevan coherentemente el desarrollo a nivel nacional e internacional y una serie de compromisos para incrementar el respeto por la diversidad, la inclusión y la sostenibilidad ambiental, que sean cumplidos por todos los actores.¹⁶ En tal sentido, Busán resaltó la importancia de los nuevos actores en la arquitectura global de la cooperación del desarrollo (con especial énfasis en la CSSyT) y señaló la utilidad de crear “alianzas incluyentes para el desarrollo”, basadas en la apertura, la confianza, el respeto, el aprendizaje mutuo y el reconocimiento de la diversidad y complementariedad de las funciones que cada actor puede desempeñar, en una clara alusión a lógicas público-civiles.

Algo parecido recomienda la SEGIB para el ámbito iberoamericano cuando en su *Informe de la Cooperación Sur-Sur 2010*, al analizar sus tendencias de futuro y desafíos, en lo relativo a la coordinación con otras instituciones y actores de la cooperación destaca “la importancia de promover la participación social y la articulación con otros actores en los planes y actividades de cooperación. De la discusión conjunta de políticas y programas a la coordinación de intervenciones en sectores y zonas geográficas, hay una amplia gama de potenciales espacios de participación que aún son escasos, tienen poca cobertura legal y por lo tanto estabilidad y relevancia. Contar con Consejos de Cooperación con competencias significativas y marcos estables, sería un paso positivo”. (SEGIB, 2010, p. 149).

A la luz de estos planteos, la diversidad de soluciones e instrumentos de la CSSyT que se impulsa en el ámbito de ALC debería ser analizada y compartida entre la diversidad de actores que, siendo parte de la comunidad de la CID, no necesariamente dialogan tan frecuentemente como sería de desear sobre sus

respectivas prácticas, resultados y posibles sinergias. Por todo ello y como resultado de todo lo expuesto, sería de suma utilidad que a nivel de algunos países de la región, individual o concertadamente, se definiera una línea de trabajo en la oferta de CSS que promoviera la creación y funcionamiento de asociaciones incluyentes multi-actores cuyo funcionamiento y resultados pudieran ser sistematizados y evaluados respecto de su eficacia, sistematizando experiencias (tanto exitosas como fallidas), evaluando las ventajas y desventajas de diferentes prácticas y modalidades de trabajo, identificando las capacidades disponibles y los arreglos institucionales más recomendables para gestionar la creciente diversidad de fuentes y flujos de financiamiento, reconociendo y valorando y, en lo posible, mejor coordinando los aportes de los distintos actores de la CSSyT en la región sabiendo que “los aparatos gubernamentales y de la sociedad civil involucrados en la política de cooperación de un país no se transforman desde el cambio técnico administrativo, sino desde la implementación de nuevas políticas que demandan una continua interacción entre lo técnico y lo político”. (Vivares y Zapata, 2011, p. 30). ♦

¹⁶ En este sentido ya trabaja la sociedad civil internacional y, como parte de ella, las OSC de AL por medio de su participación en iniciativas tales como la Alianza de OSC sobre la Efectividad del Desarrollo (*CSO Partnership on Development Effectiveness*) en el *Global Partnership for Effective Development Cooperation*, o su involucramiento en los trabajos de varios de los *Building Blocs*, en particular en el referido a la CSS creados a partir de Busan.

BIBLIOGRAFÍA

4º FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA (4FAN). 2011. *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Busan. 29 de Noviembre-1 de Diciembre.

ABONG. 2011. "Declaração de Organizações da Sociedade Civil Brasileira sobre a Cooperação Internacional e a Eficácia do Desenvolvimento: País Cooperante, Sociedade Cooperante".

ACUÑA, HERNÁN Y VERGARA MORENO, ARTURO. 2009. "Cooperación Sur-Sur para el fortalecimiento de capacidades", en: Ayala Martínez, Citlali y Pérez, Jorge A. (Coords.). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* México, D.F.: Instituto Mora/FLACSO México/CIDEAL. pp.393-411.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO (ALOP) Y THE REALITY OF AID. 2010. *Cooperación al Desarrollo Sur-Sur: ¿Un desafío al Sistema de la Ayuda?* Reporte especial de Cooperación Sur-Sur 2010. Medellín. Marzo.

AYLLÓN PINO, BRUNO. 2013. "Tendencias globales: los nuevos donantes de CID", exposición oral en el Seminario: "México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo". México, D.F.: Oxfam México. 20 de febrero.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2010. *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe*. Nota de la Secretaría. 26 de marzo.

COMITÉ MIXTO HAITÍ-MÉXICO. 2012. *Informe de Actividades 2010-2011. A dos años de trabajo: Primeras reflexiones para un diálogo*. México, D.F.: Centro Lindavista A.C.

EDWARDS, MICHAEL. 2002. *Un futuro positivo: la cooperación internacional en el siglo XXI*. Barcelona: Intermón Oxfam.

GÓMEZ GALÁN, MANUEL; AYLLÓN PINO, BRUNO Y ALBARRÁN CALVO, MIGUEL. 2011. *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Madrid: CIDEAL.

GRANGUILLHOME MORFÍN, ROGELIO. 2012. "La cooperación mexicana en Haití: entre la solidaridad y la innovación", en: *Foreign Policy* (Edición Mexicana), N° 03. Abril-Mayo. pp. 24-26.

GUÁQUETA, ALEXANDRA. 1995. "La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior", en: *Revista Colombia Internacional* N° 30. Bogotá: Universidad de los Andes. Abril-Junio. pp. 3-15.

LÓPEZ, ALMUDENA. 2012. "ONG: crisis sin fronteras", en: *El País*. Madrid. 14 de octubre.

MARTÍNEZ-GÓMEZ, RAQUEL. 2012. *La Cooperación Sur-Sur en América Latina y los desafíos para la agenda de la igualdad*. Montevideo: Articulación Feminista Marcosur. Marzo.

NACIONES UNIDAS. 2009. "High Level United Nations Conference on South South Cooperation". Nairobi. 1-3 de diciembre.

NIVIA-RUIZ, FERNANDO. 2009. "La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Aproximación a un estado del arte", en: Julio Giraldo, María Carmela y Nivia-Ruiz, Fernando. *Cooperación Euroandina y Sur-Sur en América Latina*. Cartagena de Indias: Escuela Latino Americana de Cooperación y Desarrollo/Universidad San Buenaventura-Cartagena. pp. 125-220.

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (PIFCSS). 2012. *Sistematizar para aprender. Lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Documento de Trabajo N° 1. Montevideo: PIFCSS-SEGIB.

REVILLA BLANCO, MARISA. 2012. "Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la agenda internacional del desarrollo: escenario latinoamericano", en: *Escenarios XXI*, III (14). México, D.F. Septiembre-Octubre.

ROBINSON, JAMES. 2008. "La posibilidad de la cooperación", en: Gottbacher, Markus y Lucatello, Simone (Comps.). *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo, los retos del siglo XXI*. México, D.F.: Instituto Mora. pp. 68-91.

RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, HORACIO. 2010. "La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana", en: Pollack, Aaron (Coord.). *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*. Documentos de Posgrado. Cooperación Internacional para el Desarrollo. Maestría. México, D.F.: Instituto Mora. pp. 9-34.

ROMERO KEITH, JOSÉ. 2009. "Hacia un modelo de Cooperación Sur-Sur y desarrollo de capacidades en América Latina", en: Ayala Martínez, Citlali y Pérez, Jorge A. (Coords.). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* México, D.F.: Instituto Mora/FLACSO México/CIDEAL. pp. 412-437.

SÁNCHEZ GUTIERREZ, GABRIELA. 2009. "La iniciativa de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana?", en: Ayala Martínez, Citlali y Pérez, Jorge A. (Coords.). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* México, D.F.: Instituto Mora/FLACSO México/CIDEAL. pp.136-160.

SCHMUKLER, BEATRIZ; AYALA MARTÍNEZ, CITLALI Y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, GABRIELA. 2008. *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*. México, D.F.: Instituto Mora/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). 2010. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Madrid: SEGIB, PIFCSS y AECID.

----- . 2011. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*. Madrid: SEGIB, PIFCSS y AECID.

----- . 2012. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: SEGIB, PIFCSS y AECID.

SECRETARÍA PRO TEMPORIS COMITÉ MIXTO HAITÍ-MÉXICO. 2012. *Informe y Perspectivas. A dos años de trabajo: Primeras reflexiones para un diálogo*. México, D.F.: Centro Lindavista A.C.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). 2011. *Oportunidades, perspectivas e instrumentos de financiación de la Cooperación Sur - Sur en América Latina y el Caribe*. SP/TR-FIFPCSS-ALC/DT N° 2-1/Rev.1, documento base del "Taller Regional sobre Fondos e Instrumentos para la Financiación de Proyectos de Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe". México, D.F. 28-29 de julio.

TASK TEAM ON SOUTH-SOUTH COOPERATION. 2011. *Hacia una Cooperación Sur-Sur y Triangular Efectiva, Documento de Buenas Prácticas*. Octubre.

URIBE VILLA, PABLO. 2011. "Colombia: hitos y tendencias como nuevo donante", en: Santander Campos, Guillermo (Coord.). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid/ Instituto Complutense de Estudios Internacionales. pp. 63-86.

VIVARES, ERNESTO Y ZAPATA, SANDRA ZAPATA. 2011. "Hacia una economía política de la cooperación pluralista y sudamericana", en: *Revista Cooperamos* N° 2. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. Agosto. pp. 30-35.





Artículos de la Convocatoria

LA COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: ¿CUÁL ES EL ROL DEL SECTOR PRIVADO?

SHANNON KINDORNAY

Tiene a su cargo el área de cooperación para el desarrollo del Instituto Norte-Sur (INS) (Canadá). Anteriormente, trabajó en la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Es Magíster en Asuntos Internacionales de la Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA) de la Universidad Carleton y se graduó de la licenciatura en Estudios Globales y Ciencias Políticas de la Universidad Wilfrid Laurier. Sus investigaciones para el programa Gobernanza para el Crecimiento Equitativo del INS se centran en la cooperación para el desarrollo, la gestión de la arquitectura de ayuda, la eficacia de la ayuda, y la ayuda y el sector privado. Antes de trabajar para el INS se dedicó a los siguientes temas: derechos humanos, gobernanza, y comercio y desarrollo.

PABLO HEIDRICH

Realizó sus estudios de posgrado en política internacional y economía para el desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Argentina), la Universidad Tsukuba (Japón) y la Universidad del Sur de California. Sus investigaciones actuales en el INS comprenden las siguientes áreas: materias primas y empleo, políticas ante los altos precios de la energía y los alimentos, e impacto económico de la minería canadiense en América Latina. Es investigador senior del programa de Gestión de Recursos Naturales. Anteriormente trabajó para la Red Latinoamericana de Política Comercial en los siguientes temas: regionalismo, integración de la infraestructura y energía y políticas económicas sudamericanas.

MATTHEW BLUNDELL

Está cursando la licenciatura en Política Global y Economía en la Universidad Carleton en Ottawa, Canadá. También es asistente de investigación en el INS. Su trabajo se centra principalmente en la gestión de recursos naturales en América Latina. Su trabajo incluye la colaboración en la elaboración de una base de datos sobre las minas de propiedad canadiense en América Latina entre 2006 y 2012 y, en un proyecto de investigación de gran envergadura sobre impuestos, trabajo y el impacto económico de la minería en América Latina. Además, es co-autor de una publicación de próxima aparición sobre la cooperación canadiense internacional para el desarrollo con América Latina.

La comunidad internacional para el desarrollo ha demostrado un interés creciente en el papel que desempeña el sector privado en el desarrollo. Históricamente, los países desarrollados -proveedores tradicionales de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD)- buscaron fomentar el crecimiento del sector privado en los países emergentes. Sin embargo, en los últimos años se ha comprobado una tendencia cada vez mayor hacia la conformación de alianzas con el sector privado destinadas a hacer frente a los desafíos que propone el desarrollo. Si bien están empezando a surgir investigaciones sobre las estrategias de los donantes tradicionales respecto del sector privado, se investiga mucho menos el papel que desempeña el sector privado en la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo (CSSD). El objetivo de este artículo es comenzar a zanjar esta brecha analizando el rol que se le asigna al sector privado en la CSSD, en su aspecto tanto teórico como práctico, y en el cual América Latina

es el objeto del estudio de caso. Esta región resulta especialmente interesante dada la gran cantidad de iniciativas de cooperación para el desarrollo que registra, su porcentaje relativamente alto de institucionalización de las áreas asociadas a la cooperación política y económica, y la diversidad que ofrece en términos de tamaño y nivel de desarrollo de los distintos países que la conforman. Como punto de partida para este análisis se utiliza una clasificación elaborada por Kindornay y Reilly-King (2013) sobre las formas en que los donantes tradicionales ven al sector privado. A partir de tal clasificación, se analiza la manera en la cual los proveedores de CSSD en América Latina incorporan al sector privado en el desarrollo. A través del análisis de las políticas y las actividades desarrolladas en la región, se determina cuáles son las actividades similares en las que participan los proveedores de CSSD en América Latina y los donantes tradicionales para promover el desarrollo del sector privado. También se establece que, a diferencia de los donantes tradicionales, los proveedores de CSSD en América Latina aún no han incorporado al sector privado como socio clave para el desarrollo.

INTRODUCCIÓN

La comunidad internacional para el desarrollo ha demostrado un interés creciente en el papel que desempeña el sector privado en el desarrollo. Históricamente, los países desarrollados -proveedores tradicionales de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD)- buscaron fomentar el crecimiento del sector privado en los países emergentes. Sin embargo, en los últimos años se ha comprobado una tendencia cada vez mayor hacia la conformación de alianzas con el sector privado destinadas a dar respuesta a los desafíos que presenta el desarrollo, en consonancia con el renovado protagonismo del crecimiento económico, el comercio y el sector privado como motores del desarrollo (Estrup, 2009; Nelson, 2011).¹ En el ámbito internacional, tanto los países donantes tradicionales como los emergentes han respaldado las declaraciones que le asignaron al sector privado el papel de socio en el desarrollo en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 y, más recientemente, en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (4FAN) celebrado en Busan, República de Corea, en 2011 (véanse DCED, 2010; 4FAN, 2011).

El énfasis en la conformación de alianzas con el sector privado también coincide con la nueva situación que atraviesan los donantes tradicionales en sus propios países como resultado de las crisis financieras en América del Norte, la Unión Europea y Japón, en especial en lo que respecta al cuestionamiento de la ayuda a los países en desarrollo del Sur y las preocupaciones por la competitividad de las economías del Norte. Salvo unas pocas excepciones, los donantes tradicionales están implementando políticas de austeridad que traen aparejada la disminución o congelamiento de los recursos asignados a la ayuda. Hacen hincapié en el uso óptimo de los recursos y en la rentabilidad e intentan compensar las menores partidas presupuestarias destinadas a la ayuda con mecanismos de financiamiento novedosos, soluciones inspiradas en el sector privado y asociaciones directas con actores del sector privado. Otro dato importante a tener en cuenta es que las empresas y los inversores de los donantes tradicionales ven a los países en desarrollo como destinos o mercados claves para sus inversiones; las alianzas o asociaciones también constituyen un modo eficaz de promover a los sectores privados de los propios donantes en el exterior y de mantener los niveles de competitividad vigentes. Además de otorgar financiamiento bilateral para el desarrollo, los organismos de ayuda están trabajando cada vez más con empresas de los países donantes para promover inversiones que propicien el desarrollo.

¹ El presente resumen sobre el apoyo de los países donantes al crecimiento y financiamiento del sector privado en pos del desarrollo surge de la extensa bibliografía existente sobre el tema. Véanse, por ejemplo, Bracking y Ganho (2011), Estrup (2009), Perry (2011), Kurokawa *et al.* (2008), Kingombe *et al.* (2011) y Kwakkenbos (2012).

además se espera que actúe como socio importante para el desarrollo. Están comenzando a aparecer publicaciones sobre nuevas modalidades de alianzas con el sector privado para el desarrollo, incluidas algunas evaluaciones preliminares y recomendaciones sobre el valor de esta participación (BCLC y *Corporate Citizenship*, 2009; Kindornay *et al.*, 2013; Kindornay y Reilly-King, 2013). Si bien se está generando consenso entre las instituciones donantes tradicionales sobre la necesidad de incorporar al sector privado al desarrollo, cabe destacar que los donantes, aunque demuestran muy buena predisposición, son los socios menores en este tipo de relaciones, dado que los presupuestos asignados a estas iniciativas han sido hasta el momento magros si se los compara con las inversiones privadas y los flujos comerciales entre los países desarrollados y las economías en desarrollo.

Como contraposición, se sabe menos acerca del papel que desempeña el sector privado en la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo (CSSD). Pero es incluso menor la información acerca de las iniciativas de los países proveedores y receptores orientadas a establecer alianzas con el sector privado en el marco de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, si bien se ha publicado una cantidad limitada de estudios de casos (Chowdhary *et al.*, 2012; Masagão *et al.*, 2012). Sin embargo, debe destacarse que la mayoría de las declaraciones de los gobiernos sobre la CSSD son en favor de la participación del sector privado en el desarrollo económico y demuestran que las políticas públicas son vistas como un canal a través del cual el sector privado puede hacer una contribución aún mayor (véase, por ejemplo, Gobierno de Colombia, 2012).

No obstante, la escasez de información acerca de cómo se concibe y materializa el papel del sector privado en la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo se debe a la naturaleza misma de esta nueva modalidad de cooperación internacional. Desde su inicio, la CSSD ha sido utilizada, en gran medida, como instrumento de la diplomacia presidencial u oficial. Además, se han priorizado elementos de la cooperación que resultan difíciles de cuantificar debido a la falta de transparencia fiscal interna que presentan, en su mayoría, los nuevos donantes. Entre estos elementos se incluyen instrumentos para la cooperación transnacional tales como el intercambio de conocimiento, la reforma de disposiciones relativas al comercio y la inversión, el alivio de la deuda y el desarrollo de los recursos humanos en el sector público (Davies, 2010; Kim y Lightfoot, 2011; Naidu,

2011). Si bien se desconocen los montos exactos de las contribuciones realizadas en el marco de la CSSD,² la asistencia internacional provista, en especial por parte de los países que conforman el bloque BRICS (Brasil, China, India y Sudáfrica), aumentó en forma significativa en los últimos cinco años (Tomlinson, 2012; CSS, 2012). Los gobiernos de los BRICS han alentado a sus sectores privados a penetrar mercados y a construir infraestructura en países en desarrollo a través de sus bancos de desarrollo y de exportación-importación, tales como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES) y el *Exim Bank* de China. No obstante, recién está comenzando a conocerse información acerca de estas iniciativas y gran parte de los datos referidos a estas experiencias de cooperación aún no han tomado estado público. Por tal razón, aún se desconoce en qué componentes de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo el sector privado ha jugado un papel.

El objetivo de este artículo es comenzar a zanjar esta brecha a través del análisis del papel que se asigna al sector privado en la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, en su aspecto tanto teórico como práctico, y en el que América Latina es el objeto del estudio de caso. Esta región resulta especialmente interesante dada la gran cantidad de iniciativas de cooperación para el desarrollo que registra, su porcentaje relativamente alto de institucionalización de las áreas asociadas a la cooperación política y económica y la diversidad que presenta en términos de tamaño y nivel de desarrollo de los distintos países que la conforman.

Con el fin de analizar el papel del sector privado en la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo dentro de América Latina, se comparan las modalidades de cooperación de los donantes tradicionales con aquellas de los nuevos proveedores. Como punto de partida se utiliza la clasificación desarrollada por Kindornay y Reilly-King (2013) acerca de las formas en que los donantes tradicionales participan junto al sector privado. Luego se analiza la trayectoria de cada uno de los donantes latinoamericanos dentro de la región y se la compara con la clasificación anterior para determinar

² Parte de la dificultad para determinar los montos de la cooperación para el desarrollo en el caso de los proveedores de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo radica en que los actores involucrados no siempre dan a conocer las cifras y en que no necesariamente aplican como referencia la definición de AOD de la OCDE (OCDE-CAD).

las características de sus iniciativas de cooperación en función del papel desempeñado por el sector privado. Dado que la mencionada falta de información dificulta la tarea de hacer una comparación sistemática, el análisis se basa en las declaraciones de distintos actores del ámbito latinoamericano, incluidos los bancos regionales de desarrollo, sobre el papel que le asignan al sector privado (teórico) y los contenidos de sus programas (práctico), cuando se conocen. El análisis también se basa en el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica* elaborado en 2012 por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que constituye el análisis más exhaustivo que se haya hecho sobre actividades relacionadas con la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en la región (Davis, 2011).

EL CONTEXTO DEL ROL ASIGNADO AL SECTOR PRIVADO EN LA AYUDA TRADICIONAL

El énfasis puesto actualmente en el papel del sector privado no es nuevo en los debates sobre crecimiento económico que mantienen los organismos para el desarrollo. En las décadas de los años ochenta y noventa, los programas neoliberales de ajuste estructural del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional -que tenían por objeto fomentar el crecimiento económico a través de la desregulación, la privatización de los servicios públicos, la liberalización del comercio y la apertura financiera- asignaban explícitamente un papel preponderante al sector privado, tanto nacional como extranjero, en las soluciones para el desarrollo con orientación al mercado. Este incentivo multilateral a la implementación de reformas en los países en desarrollo estuvo acompañado por una reformulación y revalorización del papel del sector privado en el crecimiento económico por parte de los organismos de desarrollo de los países donantes.

En estos últimos años, los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE han vuelto a poner su atención en el papel del sector privado como motor del crecimiento y del desarrollo, pero desde un punto de vista distinto. Además de considerarlo un actor clave para el crecimiento, lo ven como un socio importante y activo al cual recurrir a la hora de dar respuesta a los desafíos globales en materia de desarrollo que, históricamente, habían estado bajo la órbita de los gobiernos nacionales y las estructuras multilaterales, por ejemplo los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Durante la Cumbre de las Naciones

Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el marco del Foro del Sector Privado, 11 donantes bilaterales³ presentaron la Declaración Conjunta en Apoyo a las Alianzas con el Sector Privado para el Desarrollo, en la cual reconocen el papel del sector privado como motor del crecimiento económico: "En lugar de ver al sector privado como mero proveedor de recursos, [los signatarios reconocen] al sector privado como socio en igualdad de condiciones en relación con cuestiones claves de desarrollo" (énfasis del original) (DCED, 2010). El documento final del 4FAN también le confirió especial relevancia al sector privado al reconocerlo como socio igualitario para el desarrollo, capaz de cumplir un papel central en "la promoción de la innovación, la creación de riqueza, ingresos y empleos; y en la movilización de recursos nacionales, contribuyendo así a la reducción de la pobreza" (4FAN, 2010, p. 10). El debate en torno a la agenda para el desarrollo después de 2015 que reemplazará a los Objetivos del Milenio también se ocupa de analizar el papel del sector privado.⁴

En este contexto, los donantes tradicionales anticipan que el sector privado podría cumplir diversas funciones, tales como actuar como proveedor de fondos y fuente innovadora de financiamiento para objetivos y desafíos comunes de desarrollo, como socio para la implementación, como fuente de generación de ingresos públicos y privados, como generador de empleo, y como participante clave en la formulación de estrategias de desarrollo nacionales que promuevan un entorno propicio para la participación del sector privado y, por ende, para el crecimiento económico (Kindornay y Reilly-King, 2013; Kindornay y Higgins con Olender, 2011).

A diferencia de los encuentros de los organismos de ayuda tales como el 4FAN, las cumbres del Grupo de los 20 (G-20) reflejan con mayor firmeza las posiciones de los países en desarrollo, que se filtran en las declaraciones sobre cooperación internacional. En el marco de la reciente crisis financiera y económica mundial que perdura hasta nuestros días, los comunicados del G-20 han atribuido una importancia creciente a la experiencia del sector privado para generar crecimiento económico y, por ende, para impulsar el desarrollo. De

³ Alemania, Austria, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

⁴ Véanse, por ejemplo, Watson (2012) y Lucci (2012).

allí que hayan instado a los gobiernos a implementar políticas públicas que favorezcan la creación de empleo y nuevas industrias por parte del sector privado. Pero, a diferencia de las declaraciones realizadas en el marco del 4FAN, todavía no se ha instalado el debate en torno a la idea de que las empresas privadas habrán de convertirse en socios igualitarios en el campo de la cooperación, el financiamiento del desarrollo o, menos aún, el diseño de iniciativas.

En contraposición con los debates que tienen lugar en el ámbito internacional, hasta hace poco en América Latina no se mencionaba la participación del sector privado en los discursos sobre cooperación transfronteriza. Esto se debe en gran medida a que los principales proveedores de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo de la región (Brasil, Argentina y México) evitan intencionalmente toda frase o declaración que pueda resultar similar al “discurso del desarrollo” utilizado por los donantes tradicionales, que es considerado colonialista y condescendiente. Otra razón por la cual se evita mencionar al sector privado como socio en los esfuerzos orientados al desarrollo es que podría despertar el temor de una dominación intra-latinoamericana, por ejemplo que México aprovechara los esfuerzos en materia de cooperación para promover los intereses de sus empresas en Guatemala y El Salvador o que Brasil hiciese lo mismo en Bolivia y Paraguay. Tanto el discurso como los hechos vinculados a la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en la región mantienen hasta el momento enormes diferencias con el rumbo que han tomado los donantes tradicionales y su renovado interés en asociarse con el sector privado en pos del desarrollo.

EL SECTOR PRIVADO COMO SOCIO PARA EL DESARROLLO: EL PUNTO DE VISTA DE LOS DONANTES TRADICIONALES⁵

Los donantes tradicionales adoptan diversos enfoques respecto del sector privado que van desde el énfasis en promover el desarrollo del sector privado en los países emergentes hasta la *conformación*

de alianzas o asociaciones con sectores privados nacionales o extranjeros para lograr un desarrollo de base más amplia. Pero casi todos los donantes ven al sector privado como un impulsor o motor clave del crecimiento y del desarrollo. El sector privado cumple esta función al realizar nuevas inversiones, crear nuevos empleos de mejor calidad (lo que induce al aumento de los ingresos de las personas) y generar nuevas fuentes de recaudación fiscal en el frente interno (a partir de la cual los gobiernos pueden destinar más recursos a programas sociales y así contribuir al alivio de la pobreza).

La meta final de las estrategias de los donantes suele variar según se inclinen más por promover el desarrollo del sector privado o formar alianzas con el sector privado en pos del desarrollo. Los donantes suelen tener como meta considerar la promoción del desarrollo del sector privado en los países en desarrollo. En ese caso, la relación directa entre crecimiento y pobreza en los países en desarrollo es directa: un sector privado pujante contribuye al crecimiento, lo que a su vez contribuye a la reducción de la pobreza.⁶ Apoyar al sector privado resulta valioso en sí mismo pues promueve el crecimiento⁷ y/o fomenta la integración del sector privado interno de los países en desarrollo en la economía internacional, lo cual a su vez redundaría en beneficios a los pobres.⁸

Las iniciativas de los donantes tradicionales destinadas a fomentar el desarrollo del sector privado en los países en desarrollo se dividen en tres niveles: macro, meso y micro (Gibb *et al.*, 2008; Kurakawa *et al.*, 2008).

- **Nivel macro:** las políticas de los donantes están orientadas a la creación de un *entorno que propicie la actividad empresarial*, es decir, a sentar las bases económicas, jurídicas y regulatorias (derechos de propiedad, regulaciones financieras, gobernabilidad y gestión sólida de las

⁵ Esta sección se basa en las investigaciones realizadas por Kindornay y Reilly-King sobre las estrategias de los donantes bilaterales en relación con la ayuda y el sector privado. Para obtener información sobre la metodología y los resultados, véase Kindornay y Reilly-King (2013).

⁶ Alemania, Austria, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Suecia y el Reino Unido se adhieren a este enfoque.

⁷ Las estrategias de Austria, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido apoyan este concepto.

⁸ Este enfoque está presente en las estrategias de Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Suiza.

finanzas públicas) para garantizar las condiciones necesarias para que el sector privado prospere.⁹

- **Nivel meso:** intervenciones que *hacen que los mercados funcionen* de forma tal que logren resolver las imperfecciones y deficiencias de mercado, mejorar la competitividad y profundizar la integración de todos los actores a los mercados. Dichas intervenciones incluyen la ayuda destinada al comercio, la creación de cadenas de valor, la provisión de financiamiento y la transferencia de tecnología.
- **Nivel micro:** las intervenciones que *invierten en empresas y personas* requieren la creación de servicios de apoyo para potenciar el desarrollo y el crecimiento del sector privado a largo plazo. A modo de ejemplo se pueden mencionar las inversiones en las empresas (apoyo técnico y financiero al sector privado) y en las personas (salud, educación, capacitación profesional [en especial, para las mujeres] orientada a promover una fuerza laboral próspera y a fomentar la sustentabilidad ambiental).

Otros donantes consideran que la meta final de sus estrategias es establecer *alianzas* con el sector privado; por lo general, se trata de empresas que pertenecen al mismo país que el organismo de cooperación y que operan en países receptores como inversores directos o socios comerciales, o ambos.¹⁰ Como socios en la implementación, los donantes tratan de mejorar el rendimiento de cada dólar de ayuda gastado aprovechando las habilidades, experiencia, capacidad de innovación y recursos financieros del sector privado a través de asociaciones público-privadas tradicionales, la provisión de bienes y servicios a poblaciones más pobres (enfoques de base de la pirámide, por ejemplo), la investigación, los fondos para innovaciones o desafíos (*Challenge Funds*), los compromisos comerciales por adelantado, los préstamos en condiciones concesionales, las herramientas de financiamiento innovadoras y el apoyo

⁹ Véase Estrup (2009, pp. 15-19) para el análisis de los matices entre los enfoques históricos de los donantes que promueven un entorno propicio para el desarrollo del sector privado.

¹⁰ Este enfoque se hace evidente en las políticas de participación del sector privado de donantes tales como Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Reino Unido.

a las actividades relacionadas con la responsabilidad social corporativa, entre otras opciones.

Varios donantes, incluidos Suecia, Reino Unido y EE.UU., combinan la lógica de conformar alianzas con el sector privado con la lógica de promover el desarrollo de dicho sector. En este contexto, los donantes procuran crear relaciones comerciales entre los actores de su propio sector privado y las empresas de los países en desarrollo mediante iniciativas tales como fondos para innovaciones o desafíos (*Challenge Funds*). De ese modo, los donantes básicamente *hacen alianzas* con el sector privado para *fomentar* el desarrollo del sector privado en los países receptores a través del apoyo financiero o subsidio parcial a sus propias empresas. Algunos donantes hacen hincapié en la necesidad de garantizar que sus empresas establezcan vínculos con socios de los países en desarrollo como modo de fomentar la internacionalización de las empresas de los países receptores a la vez que se propicia la expansión de las empresas propias. Otros donantes tradicionales¹¹ consideran que el hecho de aprovechar la experiencia de sus empresas ofrece la posibilidad de generar repercusiones positivas en términos de desarrollo y, por lo tanto, promueven la formación de alianzas con el fin de incrementar la efectividad de los organismos de cooperación.

MODALIDADES UTILIZADAS POR LOS DONANTES TRADICIONALES PARA LA INCORPORACIÓN DEL SECTOR PRIVADO AL DESARROLLO

En el *Cuadro 1* se resumen las modalidades utilizadas en la actualidad por los donantes tradicionales para incorporar al sector privado a sus actividades de ayuda bilateral. El cuadro se elaboró a partir del trabajo de Kindornay y Reilly-King (2013), quienes ofrecen una descripción y clasificación detallada de los programas de los principales donantes de la OCDE. Estas modalidades constituyen un marco de referencia inicial que sirve de guía para las investigaciones sobre el papel del sector privado en la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina. En el cuadro se incluyen específicamente las intervenciones de los donantes en relación con actores del sector privado, si bien existen otros tipos de intervenciones para cada categoría.

¹¹ Austria, Comisión Europea, Dinamarca, Finlandia y Noruega.

Cuadro 1

EJEMPLOS DE MODALIDADES DE LOS DONANTES PARA LA INCORPORACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Alianzas para el desarrollo del sector privado en los niveles macro, meso y micro	<p>Macro</p> <ul style="list-style-type: none"> Se hace participar al sector privado, por ejemplo a través de las asociaciones profesionales, en la evaluación de sus necesidades cuando se confeccionan planes de desarrollo nacional en los países receptores y que pueden incluir a organizaciones de la sociedad civil (OSC) y sindicatos (Alemania, Reino Unido, Suecia) Se busca apoyo a la promoción e implementación de estándares de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en la esfera nacional e internacional, como el Pacto Mundial de la ONU o la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Alemania, Canadá, Dinamarca, Suecia) <p>Meso</p> <ul style="list-style-type: none"> Se lanzan iniciativas de alianzas* entre empresas que pertenecen generalmente a países donantes tradicionales con empresas de países en desarrollo, a menudo con el objetivo de producir algún impacto en términos de desarrollo (Alemania, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia) Se brinda apoyo a microempresas y PYME, incluidos los agricultores, con el objeto de integrarlos a las cadenas de valor mundiales (Austria, Canadá, Italia, Nueva Zelanda) Se otorga financiamiento a empresas de países donantes para incentivar a que inviertan en países en desarrollo (Alemania, Dinamarca, Finlandia) <p>Micro</p> <ul style="list-style-type: none"> Se brinda asistencia técnica a actores del sector privado de países en desarrollo (Dinamarca, Nueva Zelanda, Reino Unido) Se emprenden iniciativas para otorgar autonomía económica mediante el acceso a financiamiento y oportunidades para desarrollar habilidades empresariales, destinadas por lo general a mujeres (Australia, Austria, Canadá, EE.UU., Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza) Se brinda capacitación técnica a jóvenes y mujeres (Alemania, Canadá, Japón, Reino Unido, Suiza)
	<p>Alianzas para hacer frente a los desafíos del desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> Se dan fondos para innovaciones o desafíos (<i>Challenge Funds</i>) y programas para desarrollar productos y servicios o enfrentar otros desafíos en materia de desarrollo que benefician a sectores de bajos recursos (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Reino Unido, Suecia) Se firman compromisos comerciales por adelantado (Canadá, Francia, Italia, Reino Unido) Se brinda apoyo a estudios de factibilidad de inversiones que promuevan el desarrollo e investigación de innovaciones científicas y tecnológicas (Alemania, Austria, Suecia) Se otorga respaldo a plataformas de conocimiento y herramientas de aprendizaje relacionadas con el papel del sector privado en el desarrollo (Australia, Suecia, Reino Unido)

Nota: * Los donantes tratan de vincular empresas de sus países con empresas de los países en desarrollo. Las asociaciones empresariales de la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional son un ejemplo.

Fuente: Información adaptada y ampliada de Kindornay y Reilly-King (2013).

Por ejemplo, no se incluyen aquellas destinadas a gobiernos de países en desarrollo relacionadas con reformas regulatorias, que entrarían en la clasificación de intervenciones que promueven un entorno propicio para la actividad empresarial.

El **Cuadro 1** está dividido en dos grandes secciones. La primera analiza las modalidades de incorporación del sector privado al desarrollo en el caso de donantes

cuyo objetivo es el desarrollo del sector privado; en otras palabras, los casos en los cuales los donantes están *forjando alianzas* con el sector privado para *promover* el desarrollo del sector privado. La segunda presenta las modalidades de alianzas con el sector privado orientadas a hacer frente a los desafíos del desarrollo.

En cuanto a las actividades relacionadas con el desarrollo del sector privado, los donantes centran su

atención en fomentar la participación de los sectores privados de los países en desarrollo en la planificación del desarrollo nacional, en garantizar el apoyo a la responsabilidad social corporativa y en implementar los incentivos adecuados para que actores extranjeros del sector privado participen en inversiones que propicien el desarrollo, incluida la formación de nuevas relaciones comerciales y emprendimientos con empresas de los países en desarrollo. También atraen la participación de actores del sector privado local de los países en desarrollo, en especial de empresas del sector agropecuario, pequeñas y medianas empresas (PYME), y particulares, a través de la provisión de asistencia técnica y financiera así como del desarrollo de capacidades para mejorar las habilidades individuales y las operaciones comerciales.

Los donantes han procurado desarrollar alianzas innovadoras con el sector privado para hacer frente a los desafíos del desarrollo. Además del intercambio de conocimientos e investigaciones con el fin de promover inversiones que propicien el desarrollo y el progreso en materia de innovación tecnológica, los donantes están utilizando fondos, programas y compromisos comerciales a futuro para atraer la participación del sector privado. Han establecido varios fondos para innovaciones y desafíos y programas destinados a aprovechar la experiencia, innovación y capacidad financiera del sector privado. Estos fondos y programas suelen operar con una convocatoria a la presentación de propuestas y luego ofrecen la financiación conjunta de los proyectos seleccionados mediante subvenciones. El Programa Innovación contra la Pobreza del Gobierno de Suecia es un ejemplo de este tipo de emprendimiento.¹² Dicho programa brinda apoyo a empresas con base en países pobres o que operan en ellos para que desarrollen servicios, productos y procesos que beneficien a las personas que viven en condiciones de pobreza. No impone restricciones en cuanto al sector al que debe pertenecer la empresa ni a su tamaño. El programa contribuye hasta con el 50% de los costos del proyecto de los participantes seleccionados.

Los donantes están utilizando compromisos comerciales a futuro para dar respuesta a los retos que propone el desarrollo en materia de salud pública, en especial en relación con el desarrollo de vacunas. Estos compromisos constituyen estímulos a la demanda de

un producto específico para el cual existe una necesidad (por ejemplo, vacunas económicas) pero que el sector privado tal vez no ve como mercado rentable. Se compromete el aporte de fondos, pero solo se asignan efectivamente si se obtiene el producto. GAVI (una asociación público-privada cuyo objetivo es promover el acceso a la vacunación en países pobres) hace uso de estos compromisos.¹³

ESTADO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Antes de pasar a analizar el papel del sector privado en la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina, resulta útil ofrecer una descripción breve pero oportuna del estado actual de la cooperación en la región. Si bien haremos hincapié en los actores económicos que participan en la cooperación, primero presentaremos un panorama general y el contexto político.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) elabora la base de datos más completa acerca de las iniciativas de cooperación bilateral en América Latina (SEGIB, 2012). El último informe, fechado en noviembre de 2012, describe los proyectos de cooperación implementados durante 2011, un año que resulta representativo de lo que ha sucedido en materia de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo a lo largo de la última década. La SEGIB presenta, en 2011, un listado de 586 proyectos, ya sea en curso o iniciados durante ese año, y revela que los principales sectores beneficiados por la cooperación fueron las políticas sociales (60%) y las cuestiones económicas (40%). Dentro de esas dos grandes categorías, las principales dentro del área social fueron las políticas que promueven la salud y la educación públicas, mientras que en el plano económico se destacaron la construcción de capacidad regulatoria en los sectores de energía, infraestructura y comunicaciones y la formulación de estándares de producción en los sectores agropecuario e industrial. Los principales proveedores de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina fueron Brasil, Argentina y México, que representaron el 70% de la totalidad de las actividades de cooperación, mientras que el resto fue cubierto por Colombia, Cuba y Chile,

¹² Para mayor información, véase SIDA (2011).

¹³ Para mayor información, véase GAVI Alliance (2013).

con una participación de casi el 25%. En cuanto a los países receptores, los porcentajes se distribuyen en forma más equitativa: un solo país, Paraguay, recibió más del 10% del total del flujo de cooperación, seguido por Bolivia y El Salvador con casi el 10% cada uno. El porcentaje restante correspondió mayormente a otros países de la región andina y centroamericana, mientras que el porcentaje correspondiente al resto de los países fue menor.¹⁴ Un dato interesante es que todos los países de América Latina son receptores de Cooperación Sur-Sur proveniente de otros países de la región, incluidos Brasil y Argentina, los mayores proveedores. Haití no fue incluido en el estudio de la SEGIB.

Las situaciones descritas reflejan una serie de cambios que han tenido lugar en la región a lo largo de las últimas décadas. Los ingresos aumentaron durante la primera década del siglo XXI, pero anteriormente se había ido desarrollando en la región un sentido de pertenencia a partir de iniciativas de integración regional en materia de comercio e inversión que inicialmente fueron lanzadas desde los gobiernos. El MERCOSUR y el revitalizado Pacto Andino (luego rebautizado Comunidad Andina) y el Mercado Común Centroamericano generaron niveles de integración económica sin precedentes en distintas regiones de América Latina. Esto se tradujo en una mayor interacción entre los actores estatales encargados de armonizar todos los aspectos, desde procedimientos aduaneros a estándares para productos pasando por reglas de origen, lo cual llevó a una mayor familiaridad entre los gobiernos, si no entre los pueblos (Colacrai *et al.*, 2009).

Los esfuerzos en pos de integrar las economías en distintas zonas de la región también atenuaron los controles fronterizos, lo cual alentó el flujo migratorio más grande y duradero registrado en América Latina hasta la fecha. La inversión directa transfronteriza también creció de manera exponencial y los latinoamericanos saben más acerca de las realidades económicas, sociales y políticas de sus vecinos gracias al surgimiento de un mercado regional de medios de comunicación. La combinación de funcionarios de gobierno más familiarizados entre sí y mejor capacitados en el campo de las negociaciones

regionales y pueblos más informados acerca de las realidades más allá de sus fronteras ha hecho que la cooperación destinada a mejorar la situación económica y la implementación de políticas se convirtiese en la solución fáctica preferida por los responsables de las políticas públicas (SELA, 2011).

No fueron solo los beneficios derivados de la mayor interacción regional los que llevaron a los gobiernos a incorporar la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en los planes de política exterior. Los esfuerzos en materia de integración económica dieron como resultado una mayor cooperación y un diálogo más fluido a nivel político, estructurado en torno al objetivo común de encontrar soluciones regionales a problemas regionales, tales como la falta de una infraestructura física adecuada, el desequilibrio geográfico en el desarrollo, la inseguridad alimentaria, la escasez de energía y las políticas sociales con disparidades de cobertura (Álvarez *et al.*, 2001). La sensación de éxito entre los actores gubernamentales en cuanto a los resultados de los intentos de integración económica de la década de los años noventa los llevó a redireccionar sus esfuerzos hacia otras áreas de las políticas públicas durante la primera década del siglo XXI, de acuerdo con las respectivas demandas internas y una mayor conciencia de los problemas que aquejaban a sus vecinos.

En este contexto, la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo suministrada por los principales proveedores nos brinda una imagen clara de las iniciativas, agrupadas de acuerdo con lo que se percibe como las "ventajas comparativas" de cada nación; en otras palabras, a través de la Cooperación Sur-Sur se exportan las políticas que el proveedor considera sus mejores ejemplos para la región. A modo ilustrativo, la cooperación con origen en Brasil abarca principalmente las áreas de la productividad agrícola para granjas de gran superficie, la producción de biocombustibles a partir de la caña de azúcar y los programas sociales de transferencias condicionadas en efectivo según el modelo de la iniciativa denominada *Bolsa Familia*.¹⁵ La cooperación argentina se centra en la agricultura intensiva pequeña y micro, la seguridad alimentaria y

¹⁴ En 2011, México, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú representaron entre el 5% y el 7,5% del total cada uno, mientras que la Argentina, Uruguay, Cuba, Honduras, Guatemala, Nicaragua, la República Dominicana y Panamá alcanzaron entre el 2,5% y el 5% cada uno. Brasil y Chile también fueron receptores, con 11 y 4 proyectos, respectivamente. (SEGIB, 2012, p. 31).

¹⁵ *Bolsa Familia* es un grupo de programas sociales implementados en Brasil a partir de 2003 y luego expandido hasta brindar cobertura a decenas de millones de personas. La población que recibe las transferencias condicionales en efectivo se compromete a enviar a sus hijos a la escuela en forma regular, a llevarlos a controles médicos y a cumplir con el plan de vacunación (Soares, 2012).

las ciencias forenses para colaborar en investigaciones de crímenes o derechos humanos. La cooperación originaria de México está orientada a promover las exportaciones agrícolas y la gestión ambiental y a fortalecer a los organismos de planificación económica. Los proveedores de Cooperación Sur-Sur más pequeños, tales como Colombia, Chile y Cuba, se ajustan al mismo esquema: los primeros dos se ocupan de exportar, en especial, políticas e instituciones vinculadas a la seguridad y a la resolución de conflictos, mientras que el tercero promueve sus soluciones en materia de salud pública y medicina preventiva (SEGIB, 2012).

La observación hecha por Hochstetler (2012) acerca de la asistencia provista por Brasil ejemplifica el sentido general de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina: Brasil rechaza públicamente el término *asistencia al desarrollo* dado que ello implica una relación jerárquica entre donante y receptor. Ese rechazo de las jerarquías también está implícito en las extensas definiciones de los programas de cooperación de Argentina y México, en los que la cooperación se entiende como un proceso de aprendizaje mutuo y apoyo entre pares, lo cual limita la cooperación a los tecnicismos de las políticas involucradas, y excluye la ayuda para la implementación de políticas que de otra forma no se implementarían (véanse AMEXCID, 2012b; FO.AR, 2009).

Otras características propias de la Cooperación Sur-Sur en la región son sus mecanismos no burocráticos y el hecho de que los frecuentes encuentros entre presidentes o ministros permiten gestar nuevas iniciativas o programas de cooperación. En el caso de todos los donantes, la elección de los receptores suele estar determinada por eventos políticos de corto plazo, como visitas de Jefes de Estado, pero esta tendencia es más marcada en países con programas de asistencia relativamente pequeños.

La caracterización de la Cooperación Sur-Sur como mecanismo de complementariedad entre pares tiene fuertes implicancias para cualquier rol que se le asigne al sector privado, ya sea como receptor o como socio de la implementación de las iniciativas de cooperación. Las operaciones de las denominadas "Multilatinas" (grandes empresas multinacionales de América Latina), que trascienden las fronteras nacionales y pueden llegar a abarcar toda la región, constituyen un fenómeno relativamente nuevo, aunque ya genera controversias en países pequeños de la región (Casanova *et al.* 2009). América Móvil (México) en el área de las

telecomunicaciones, AmBev (Brasil) en bebidas y Techint (Argentina) en infraestructura son algunos ejemplos de empresas con participación mayoritaria en los mercados de varios países de la región, además del propio, y los gobiernos de sus países originarios dudan respecto de promover aún más sus intereses a través de la Cooperación Sur-Sur (Costa Vaz e Inoue, 2007). Las iniciativas de cooperación futuras que pretendan sacar provecho de la capacidad financiera del sector privado de América Latina deben tener en cuenta las susceptibilidades ya existentes.

La expansión de las Multilatinas se siente con más fuerza en los países vecinos al país de origen de las mismas: las empresas brasileñas y argentinas generaron mayor repercusión en los países más pequeños del MERCOSUR, mientras que las empresas mexicanas produjeron el mismo efecto en los países centroamericanos. El análisis de los flujos de Cooperación Sur-Sur en América Latina, como el realizado por la SEGIB, demuestra la importancia de la proximidad geográfica en materia de cooperación. Por ejemplo, Paraguay es el mayor beneficiario de la cooperación proveniente de Brasil y Argentina, seguido de cerca por Bolivia. En el caso de México, los principales beneficiarios de sus proyectos de cooperación son, por lejos, dos países vecinos: Guatemala y El Salvador. La concentración de flujos destinados a los vecinos más cercanos demuestra que "hay una conexión de nivel superior" entre la expansión de las grandes empresas de un determinado país y los esfuerzos del gobierno en materia de cooperación (Burges, 2011). Sin embargo, la motivación de los gobiernos también puede obedecer a otras consideraciones como flujos migratorios, cuestiones relacionadas con la seguridad y hasta rivalidades geopolíticas (Colacrai *et al.*, 2009).

EL APOYO AL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA

Los proveedores de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo apoyan las actividades que contribuyen al desarrollo del sector privado en los niveles macro, meso y micro, tal como lo han hecho históricamente los donantes tradicionales. Sin embargo, no tienen como prioridad explícita el desarrollo del sector privado. En cambio, brindan apoyo a los sectores de la agricultura, agroindustria, medio ambiente, tratamiento de residuos y efluentes, administración pública, transporte y energía,

áreas que ofrecen la posibilidad de apoyar a agricultores, microempresarios y PYME incluso a través de la asistencia técnica, de un mayor acceso a los microcréditos y de resolver las deficiencias en infraestructura que obstaculizan el crecimiento (nivel meso). Si bien los proveedores de CSSD de la región suelen compartir las mejores prácticas y las lecciones aprendidas para mejorar el crecimiento -lo cual puede considerarse como cooperación de nivel macro-, no se comprobó que dicha cooperación incluyese la participación de empresas específicas o asociaciones profesionales.

Si bien la información acerca de la cooperación bilateral es limitada, el informe de la SEGIB sobre la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina y el análisis presentado en este trabajo sobre los mecanismos multilaterales de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en la región permiten conocer lo que está ocurriendo en el ámbito de las actividades relacionadas con el sector privado. Como se mencionó anteriormente, el informe de la SEGIB reveló que el 40% de los proyectos ejecutados durante 2011 se concentró en el fortalecimiento de las economías nacionales. Fundamentalmente, el 70% de estos proyectos tuvo como objetivo apoyar las actividades productivas en los sectores agropecuario, industrial, de turismo y recursos naturales (SEGIB, 2012), pp. 7, 51). El resto se orientó a la creación de infraestructura y servicios económicos básicos: mejorar el acceso a la energía ya las tecnologías de la comunicación, fortalecer las PYME y permitir a los países aplicar los avances científico-tecnológicos (SEGIB, 2012, pp. 7, 51).

El sector agropecuario concentró la mayor cantidad de los proyectos, equivalentes al 15% del total de las actividades de cooperación registradas en 2011 y a un 57% de la orientada específicamente a fortalecer el sector productivo (SEGIB, 2012, p. 52). Las actividades respaldadas por las iniciativas de cooperación suelen consistir en intervenciones de nivel micro en favor de empresas y personas, que incluyen la cooperación técnica para mejorar la calidad y el rendimiento de las cosechas y el apoyo y capacitación a los pequeños agricultores (SEGIB, 2012, p. 52).

Algunas de las actividades impulsadas por los proveedores de Cooperación Sur-Sur guardan estrecha relación con las intervenciones de nivel meso que realizaban los donantes tradicionales, tales como la creación de cadenas de valor, la transferencia de tecnología y la solución a las deficiencias del mercado. En 2011, los proveedores de Cooperación Sur-Sur

apoyaron cadenas productivas para procesar derivados agropecuarios (alrededor del 11% de las actividades del sector productivo) y las actividades relacionadas con las energías alternativas, la eficiencia energética, las comunicaciones y el desarrollo y divulgación de tecnología para empresas, en especial, para las PYME (SEGIB, 2012, p. 52).

Las organizaciones regionales son grandes impulsoras de la Cooperación Sur-Sur en América Latina.¹⁶ En este sentido, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) adoptan enfoques muy similares (véanse BCIE, 2013a; CAF, 2013b). Ambas entidades son, en primera instancia, organizaciones orientadas a promover la Cooperación Sur-Sur en los países latinoamericanos. Sin embargo, España cuenta con representación en el directorio de ambas, Portugal es país accionista de el CAF y Taiwán está asociado al BCIE (BCIE, 2013b; CAF, 2013b). El BCIE se ocupa básicamente de otorgar préstamos, aunque también ofrece asesoramiento técnico a microempresas y PYME. Con una misión más amplia, el CAF brinda asistencia técnica y asesoramiento financiero, provee financiamiento a proyectos clave, e impulsa el desarrollo del capital humano y la competitividad.

Al igual que sus contrapartes bilaterales, ambas instituciones se centran en los niveles de acción micro y meso: hacer que los mercados funcionen y se invierta en personas y empresas. Los enfoques de los bancos respecto del desarrollo del sector privado difieren de los de los donantes tradicionales, que priorizan las intervenciones de nivel macro orientadas a garantizar la existencia de una base económica, jurídica y regulatoria adecuada para fomentar el desarrollo del sector privado y otras cuestiones tales como el derecho de propiedad, las reglamentaciones financieras, la gobernanza y gestión sólida de las finanzas públicas.

En sus intervenciones a nivel micro y meso, el BCIE y el CAF se ocupan de tareas tales como integrar microempresarios y PYME a las cadenas de valor, crear valor agregado y brindar asistencia técnica.

¹⁶ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también podría, hipotéticamente, incluirse dentro de las organizaciones que brindan Cooperación Sur-Sur a los países de América Latina, dada su estructura de votantes (26 países prestatarios tienen la mayoría del 50,015% del poder de voto). Sin embargo, el hecho de que EE.UU. sea el principal aportante y que la sede de la institución se encuentre en la ciudad de Washington lo diferencian del BCIE y del CAF.

Ambos cuentan con programas específicos para dar apoyo a microempresas y PYME, principalmente mediante microcréditos, financiamiento directo de PYME, seguros, asistencia técnica, fondos para comercio exterior y promoción de capital de riesgo. Los servicios financieros para PYME suelen estar a cargo de organizaciones intermediarias como la Cooperativa de Ahorro y Crédito Alianza de Costa Rica o el Banco de los Trabajadores Salvadoreños. El CAF posee varios proyectos destinados a ayudar a las empresas a crear valor agregado para sus productos. El proyecto PROPEL (Programa Especial de Financiamiento para Proyectos de Energía Limpia) está orientado a proyectos de pequeña y mediana escala de energías alternativas, mientras que el programa TICAF colabora con los países en desarrollo para su ingreso al mercado de la alta tecnología, específicamente en relación con la tecnología de la información y las comunicaciones.

El BCIE identifica al sector agrícola como una de sus áreas de interés, mientras que el CAF no lo hace. El BCIE, en este sector, opera a través de un desembolso inicial a instituciones financieras intermediarias que luego asignan el dinero a empresas del sector agropecuario y pequeños agricultores. Los fondos están destinados a proyectos que contribuyan a aumentar la productividad, a mitigar la vulnerabilidad al medio ambiente y a crear productos con mayor valor agregado. Una de las iniciativas implementadas en esta área es el préstamo otorgado por el BCIE al gobierno de El Salvador por un monto de US\$60 millones destinado a fomentar la agricultura familiar, los emprendimientos rurales, la seguridad alimentaria y la nutrición. Este programa se basa en satisfacer la demanda del mercado y potenciar los emprendimientos rurales. El programa brinda asistencia técnica gratuita a pequeños productores de agricultura de subsistencia, busca aumentar la articulación con el mercado a través de seguros para cosechas y créditos, establecer vínculos entre proveedores locales y empresas internacionales y promover productos de valor agregado (BCIE, 2013c).

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO COMO SOCIO EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Cuando se revisan las políticas y los programas de los organismos de cooperación bilateral de América Latina disponibles al público se advierte

que casi no mencionan al sector privado como socio para el desarrollo. Colombia y Chile hacen referencia al sector privado y Chile menciona las asociaciones público-privadas, pero no se brinda información acerca del tipo de apoyo que pudiera existir para los actores del sector privado o acerca de las reglas que rigen dichas alianzas. A diferencia de los donantes tradicionales, los países latinoamericanos están utilizando la cooperación técnica para respaldar en forma limitada sus propios intereses comerciales. En el caso de Brasil, Farias (2013) muestra que los funcionarios públicos que tienen a su cargo la implementación de acuerdos de cooperación técnica no están sujetos a presión alguna por parte del gobierno o del sector privado para tomar en cuenta los intereses comerciales del Brasil y que no han sido testigos de que el sector privado participe en la implementación de los acuerdos en los que trabajan.¹⁷ Si bien es imposible comprobar que el sector privado no obtiene jamás beneficios a partir de la cooperación técnica brindada por Brasil, según Farias los empleados públicos brasileños mostraron un “abrumador rechazo jurídico a la idea de imponer condiciones no relacionadas con el proyecto con el fin de obtener un retorno económico o político” (Farias, 2013).

Los proveedores de Cooperación Sur-Sur en América Latina aún no han incorporado al sector privado como socio para el desarrollo, ya sea para promover el desarrollo del sector privado o para hacer frente a los desafíos de más envergadura que impone el desarrollo. Durante la presente investigación no se pudo comprobar que haya empresas latinoamericanas que implementen iniciativas destinadas a asociar a empresas de los países proveedores de Cooperación Sur-Sur con empresas de países receptores. Tampoco se comprobó la existencia de fondos para innovaciones o desafíos (*Challenge Funds*) orientados a atraer la participación de socios del sector privado para hacer frente a los desafíos del desarrollo. Chile y México cuentan con un Fondo Conjunto de Cooperación conformado en 2006, pero está destinado a apoyar a las instituciones públicas. Los proyectos aprobados a partir de 2006 afianzan la cooperación directa entre los Estados y suelen basarse en el intercambio de mejores prácticas en sectores como la agricultura y la pesca, sin

¹⁷ Los resultados se basan en entrevistas mantenidas en octubre de 2012 con 54 empleados públicos de 25 instituciones y ministerios nacionales que participan en la implementación de acuerdos de cooperación técnica.

participación alguna del sector privado. Sin embargo, la convocatoria 2012 del Fondo Conjunto de Cooperación para la presentación de proyectos puede representar un cambio hacia una mayor inclusión del sector privado. Entre sus temas prioritarios, la convocatoria abarcó los siguientes: la infraestructura verde, la competitividad, el desarrollo del turismo, el fortalecimiento de las PYME y las asociaciones público-privadas para el desarrollo económico sustentable (Véase AMEXCID, 2012a).

En el área de la salud, en la que los donantes tradicionales han hecho grandes esfuerzos por establecer mecanismos de financiamiento innovadores tales como los compromisos comerciales por adelantado con el fin de incentivar a los actores del sector privado a producir las vacunas necesarias para abastecer a los países en desarrollo, los países de América Latina todavía tienen un largo camino por recorrer (Tapia-Conyer *et al.*, 2013). Si bien existen algunas alianzas público-privadas en el ámbito nacional en las áreas de investigación y desarrollo de vacunas, en especial en México y Brasil (Tapia-Conyer *et al.*, 2013), el presente trabajo de investigación no ha recabado pruebas de que estas iniciativas se hayan extendido a los programas de salud pública en el marco de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo.

DONANTES TRADICIONALES Y PROVEEDORES DE COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: PUNTOS DE CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA RESPECTO DEL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO

La principal conclusión que puede extraerse de este análisis sobre las perspectivas de los donantes tradicionales y los proveedores de Cooperación Sur-Sur en América Latina en esta materia es que ambas difieren. Por un lado, los donantes tradicionales están desarrollando una serie de programas destinados a apoyar al sector privado y a formar alianzas con él; en cambio, los proveedores de Cooperación Sur-Sur hacen hincapié en las iniciativas implementadas por sus sectores públicos, que suelen afectar áreas que brindan apoyo al sector privado en relación con el sector industrial o sectores económicos específicos, en particular el agropecuario. En el *Cuadro 2* se muestran los puntos de convergencia y divergencia entre estos dos tipos de proveedores de cooperación. Pueden observarse los casos en los que los proveedores de Cooperación Sur-Sur en América Latina y los donantes

tradicionales participan en actividades similares, concretamente en el caso de las intervenciones de nivel micro y meso relacionadas con el desarrollo del sector privado. También se observa el marcado contraste entre un grupo y otro en relación con la formación de alianzas con el sector privado para hacer frente a los desafíos del desarrollo.

Cabe destacar que los donantes tradicionales están tratando de reducir costos, mientras que los proveedores de Cooperación Sur-Sur están tratando de expandir sus actividades. De cara al futuro, la cooperación triangular puede llegar a representar una oportunidad para alcanzar algún tipo de convergencia entre los donantes tradicionales y los proveedores de Cooperación Sur-Sur en relación con las intervenciones de nivel micro y meso.

CONCLUSIONES

Existen varias razones concretas que dan cuenta de las diferencias de enfoque y método entre los donantes tradicionales y los proveedores de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina. Los donantes tradicionales ven al sector privado como un importante socio para el desarrollo; en cambio, para los proveedores de Cooperación Sur-Sur constituye una posible desventaja política para su relación con los vecinos. Más aún, mientras que los donantes tradicionales se muestran cada vez más preocupados acerca de cómo aprovechar al máximo los recursos destinados a la ayuda y garantizar su rendimiento a través de alianzas con el sector privado, estas consideraciones no están muy presentes en el caso de los proveedores de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, si bien en la *Declaración de Bogotá: Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas*¹⁸ se reconoció la importancia de los principios de la eficacia de la ayuda en la Cooperación Sur-Sur.

Es probable que las motivaciones particulares de los donantes tradicionales y los proveedores de Cooperación Sur-Sur los lleve a seguir adoptando enfoques divergentes respecto del sector privado. Cada uno concibe las relaciones entre el Estado y los mercados

¹⁸ Véase el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades celebrado en Bogotá (2010).

Cuadro 2

**PUNTOS DE CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA ENTRE LOS PROVEEDORES DE COOPERACIÓN SUR-SUR
PARA EL DESARROLLO Y LOS DONANTES TRADICIONALES EN LA INCORPORACIÓN
DEL SECTOR PRIVADO AL DESARROLLO**

Participación del Sector Privado	Proveedores de Cooperación Sur-Sur	Donantes tradicionales
Desarrollo del sector privado		
Promoción de la participación del sector privado en la planificación del desarrollo nacional en los países receptores		x
Apoyo a la promoción e implementación de estándares de RSE a nivel nacional		x
Iniciativas para asociar a empresas de países donantes con empresas de países receptores		x
Apoyo a micro emprendimientos y PYME, incluidos agricultores, con el objetivo de integrarlos a las cadenas de valor	x	x
Financiamiento para empresas de los países donantes con el fin de alentarlas a invertir en los países en desarrollo		x
Asistencia técnica a empresas del sector privado en países en desarrollo	x	x
Iniciativas que ofrecen acceso a financiamiento y a oportunidades para desarrollar habilidades empresariales	x	x
Incorporación del sector privado para hacer frente a los desafíos del desarrollo		
Fondos para innovaciones o desafíos (<i>Challenge Funds</i>)		x
Compromisos comerciales por adelantado		x
Apoyo a estudios de factibilidad de inversiones que promueven el desarrollo y la investigación de innovaciones científicas y tecnológicas		x
Apoyo a plataformas de conocimiento y herramientas de aprendizaje relacionadas con el papel del sector privado en el desarrollo		x

en forma diferente y ello repercute en su interacción, o falta de ella, con el sector privado. Mientras que los donantes tradicionales concentran más sus esfuerzos en las soluciones de mercado, no solo en relación con el desarrollo del sector privado sino también con los desafíos del desarrollo, los proveedores de Cooperación Sur-Sur continúan haciendo hincapié en el papel del Estado como responsable de brindar las soluciones.

A pesar de las diferencias en materia de supuestos y motivaciones, la Cooperación Triangular en intervenciones de nivel micro y meso, donde se dan actividades similares apoyadas tanto por los donantes tradicionales como por los proveedores de Cooperación Sur-Sur, puede constituir un punto de partida útil para alentar el desarrollo del sector privado en América Latina. ◆

BIBLIOGRAFÍA

4° FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA (4FAN). 2011. *Expanding and Enhancing Public and Private Co-operation for Broad-Based, Inclusive and Sustainable Growth*. Noviembre.

AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AMEXCID). 2012a. *Bases de la Convocatoria 2012 Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile*. Consultada el 15 de marzo de 2013.

- 2012b. *Catálogo de Capacidades de Cooperación Internacional de México*. Mexico, D.F.
- ALVAREZ, R.; GIACALONE, R. Y SANDOVAL, J. M. 2001. *Globalización, integración y fronteras en América Latina*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE). 2013a. *Agricultura y desarrollo rural*. Consultado el 6 de marzo.
- 2013b. *Estructura organizativa: Gobernadores*. Consultado el 15 de marzo.
- 2013c. *Informes de sectores. Agricultura y desarrollo rural, Energía, Intermediación financiera y finanzas para el desarrollo e Infraestructura productiva*.
- BURGES, S. W. 2011. "Brazilian International Development Cooperation: Budgets, Procedures and Issues with Engagement", en: *Global Studies Review*, 7(3).
- BUSINESS CIVIC LEADERSHIP CENTER (BCLC) Y CORPORATE CITIZENSHIP. 2009. *Partnering for Global Development: The Evolving Links Between Business and International Development Agencies*. Washington, DC.
- BRACKING, S. Y GANHO, A. S. 2011. *Investing in Private Sector Development: What Are the Returns?* Informe 02/2011. Oslo: Norwegian Church Aid.
- CABRAL, L. Y WEINSTOCK, J. 2010. *Brazil: An Emerging Aid Player*. Briefing Paper 64. Londres: Overseas Development Institute.
- CAF- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. 2013a. *Proyectos*. Consultado el 6 de marzo.
- 2013b. *Países accionistas*. Consultado el 15 de marzo.
- CASANOVA, L.; FRASER, M.; HOEBER, H.; GOLSTEIN, A.; MOLINA, R.; ARRUDA, C. Y ALMEIDA, A. 2009. *Multilatinas to Global Latinas: The New Latin American Multinationals*. Madrid: Banco Interamericano de Desarrollo, sede europea.
- CHOWDHARY, S.; MANGALMURTY, B. Y SINGH, A. K. 2012. "Aid and the Private Sector: A Study in the Context of India", en: Tomlinson, B. (Ed.). *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?*. Reality of Aid 2012 Report. Quezon City: IBON Books.
- COLACRAI, M.; KERN, A.; VALLONE, M.; PATTACINI, V. Y WEISSTAUB, L. 2009. *Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires*. Documento de Trabajo N° 1. San Martín: Universidad Nacional de San Martín.
- COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO (CSS). 2012. "Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la estrategia de nuevas orientaciones para la Cooperación Sur-Sur y el documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur". Documento de sesión (SSC/17/1). Naciones Unidas. 2 de abril.
- COSTA VAZ, A. Y INOUE, C. Y. A. 2007. *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case*. Ottawa: International Development Research Centre.
- DAVIES, P. 2010. *A Review of the Roles and Activities of New Development Partners*. Serie de documentos de trabajo N° 4. Washington, DC: Banco Mundial.

-----, 2011. "Towards a New Development Cooperation Dynamic", en: Besada, H. y Kindornay, S. (Eds.). *Canadian Development Report 2011; Global Challenges: Multilateral Solutions*. Ottawa: The North-South Institute.

DCED - COMITÉ DE DONANTES PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL. 2010. *Bilateral Donors' Statement in Support of Private Sector Partnerships for Development*. Septiembre.

ESTRUP, J. 2009. *Aid, Paris and the Private Sector: How to Square the Circle*. Documento de trabajo de DIIS 2009:17. Copenhague: Danish Institute for International Studies.

EVEN TO DE ALTO NIVEL SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR Y DESARROLLO DE CAPACIDADES. 2010. *Informe de Bogotá, Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas. Versión Final*. Bogotá. 25 de marzo.

FARIAS, D. B. L. 2013. "Brazil's South-South Development Cooperation: Principles and Experiences of the Domestic Bureaucracy", presentación a la *Revista Integración & Comercio*, en el archivo del autor.

FONDO ARGENTINO DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR (FO.AR). 2009. *Documento de Trabajo sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Buenos Aires.

GAVI ALLIANCE. *GAVI Alliance*. Consultado el 3 de abril de 2013.

GIBB, S.; FOSTER, J. Y WESTON, A. 2008. *Human Rights and Private Sector Development: A Discussion Paper*. Ottawa: The North-South Institute.

GOBIERNO DE COLOMBIA. 2012. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá.

HOCHSTETLER, K. 2012. *Brazil as an Emerging Environmental Donor*. Policy Brief N° 21. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

KIM, S. Y LIGHTFOOT, S. 2011. "Does DAC-Ability Really Matter? The Emergence of Non-DAC Donors: Introduction to Policy Arena", en: *Journal of International Development*, 23(5): 711-721.

KINDORNAY, S. Y HIGGINS, K. CON OLENDER, M. 2013. *Models for Trade-Related Private Sector Partnerships for Development*. Ottawa: The North-South Institute.

----- Y REILLY-KING, F. 2013. *Investing in the Business of Development: Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector*. Ottawa: The North-South Institute and Canadian Council for International Co-operation.

KINGOMBE, C.; MASSA, I. Y TE VELDE, D. W. 2011. *Comparing Development Finance Institutions: Literature Review*. Londres: Overseas Development Institute.

KUROKAWA, K.; TEMBO, F. Y TE VELDE, D. W. 2008. *Donor Support to Private Sector Development in Sub-Saharan Africa: Understanding the Japanese OVOP Programme*. Documento de trabajo de JICA-ODI 290. Londres: Overseas Development Institute.

KWAKKENBOS, J. 2012. *Private Profit for Public Good? Can Investing in Private Companies Deliver for the Poor?* Bruselas: European Network on Debt and Development (Eurodad).

LUCCI, P. 2012. *Post-2015 MDGs: What Role for Business?* Londres: Overseas Development Institute.

MASAGÃO, V.; SUYAMA, B. Y LOPES, L. 2012. "Emerging Brazilian Cooperation: Reflections on its Parameters and Public-Private Boundaries", en: Tomlinson, B. (Ed.). *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?* Reality of Aid 2012 Report. Quezon City: IBON Books.

NAIDU, S. 2011. "Representation, Legitimacy and Accountability: Emerging Donors and Multilaterals in Africa", en: Besada, H. y Kindornay, S. (Eds.). *Canadian Development Report 2011; Global Challenges: Multilateral Solutions*. Ottawa: The North-South Institute.

NELSON, J. 2011. "The Private Sector and Aid Effectiveness: Toward New Models of Engagement", en: Kharas, H.; Makino, K. y Jung, W. (Eds.). *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

PERRY, G. 2011. *Growing Business or Development Priority? Multilateral Development Banks' Direct Support to Private Firms*. Washington, DC: Center for Global Development.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). 2012. *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: SEGIB, PIFCSS y AECID.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). 2011. *Oportunidades, perspectivas e instrumentos de financiación de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*. Caracas.

SOARES, F. V. 2012. "Bolsa Familia y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa", en: González de la Rocha, M. y Escobar Latapí, A. (Coords.). *Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad*. México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY (SIDA). 2011. *Innovations Against Poverty: Guide for Applicants 2011/2012*. Estocolmo.

TAPIA-CONYER, R.; BETANCOURT-CRAVIOTO, M.; SAUCEDO-MARTÍNEZ, R.; MOTTA-MURGUÍA, L. Y GALLARDO-RINCÓN, H. 2013. "Strengthening Vaccination Policies in Latin America: An Evidence-Based Approach", en: *Vaccine*, de próxima aparición.

TOMLINSON, B. 2012. "Global Aid Trends: A Growing Donor Private Sector Orientation in a Multi-stakeholder Aid Architecture", en: Tomlinson, B. (Ed.). *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development? Reality of Aid 2012 Report*. Quezon City: IBON Books.

WATSON, N. 2012. *Private Foundations, Business and Developing a Post-2015 Framework*. IDS In Focus Policy Briefing Issue 25. Brighton: Institute of Development Studies.



LA PROMOCIÓN DE LA CAPACITACIÓN PROFESIONAL Y DEL DESARROLLO DE HABILIDADES: UN CASO DE COOPERACIÓN TRIANGULAR ENTRE ALEMANIA, BRASIL Y PERÚ

SUSANA CARRILLO

Posee un Máster en Políticas Públicas y Desarrollo Internacional de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Universidad Tufts de Boston y un Máster en Estudios Internacionales y de Desarrollo del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y Desarrollo de Ginebra. Recientemente obtuvo el diploma correspondiente al programa "BRICs on BRICs" de la Fundação Dom Cabral (Brasil), la Escuela de Administración Skolkovo de Moscú, el Instituto Indio de Administración Ahmedabad y la Cheung Kong Graduate School of Business (China). En la actualidad se desempeña como especialista Senior en alianzas y colaboración Sur-Sur en la sede del Banco Mundial en Washington. Ha trabajado en varios países de América Latina y África.

NAPOLEÃO DEQUECH NETO

Especialista en Cooperación y Desarrollo Sustentable Internacional con experiencia laboral en África, Europa, América Latina y América del Norte. Posee un Máster en Cambio Climático y Desarrollo del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex y una licenciatura en Derecho de Unicuritiba (Brasil). Al momento de publicación del presente artículo, trabaja como consultor del Banco Mundial en Washington.

Los acuerdos de cooperación basados en la cooperación triangular están cobrando impulso entre los miembros de la comunidad para el desarrollo y gozan de un amplio reconocimiento como herramientas para promover la eficacia del desarrollo. Si bien no existe una definición de cooperación triangular ampliamente aceptada (dado que adopta distintas modalidades según los actores que intervienen), el consenso general establece que debe incluir al menos un proveedor de conocimiento y que facilita el intercambio de experiencias con otros países en desarrollo. En los últimos años, Brasil se ha convertido en un importante proveedor de conocimiento y cooperación técnica en América Latina. En este contexto, el Servicio Nacional para el Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil, en asociación con el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) de Perú y la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), suscribieron un acuerdo de cooperación que dio lugar a la creación del Centro de Tecnologías Ambientales (CTA), con sede en Perú. El Centro tiene por objeto entrenar a profesionales en áreas vinculadas a la producción limpia y a la conservación del medio ambiente. Su creación demuestra que la cooperación triangular es exitosa cuando las instituciones involucradas se identifican, tienen intereses estratégicos similares y esperan obtener beneficios de la alianza.

* Las opiniones expresadas en el presente artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores. Los autores agradecen a las siguientes personas, que aceptaron amablemente participar en entrevistas telefónicas y suministraron información respaldatoria: Frederico Lamego Teixeira Soares, Director Ejecutivo, SENAI; Martha Pacheco, Directora, OIT-Cinterfor; Jorge Antonio Rivera, Director, SENATI; Carlos Antonio Hernández Memdocilla, Gerente, SENATI; Raquel Ferreira Sena, Especialista en Desarrollo Industrial, Unidad de Relaciones Internacionales, SENAI, y Luciano Ávila Queiroz, Unidad de Relaciones Internacionales, SENAI.

INTRODUCCIÓN

La investigación empírica demuestra que los acuerdos de cooperación técnica constituyen una herramienta de política exterior que ayuda a fortalecer las relaciones bilaterales, en particular entre los países en desarrollo. Según Barros Leal (2013), los acuerdos de cooperación técnica se basan en la transferencia voluntaria de conocimiento y no tienen condicionamientos. Dichos acuerdos se basan en el entendimiento mutuo de los beneficios que las partes obtendrán a partir de ellos. La cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD), o Cooperación Sur-Sur, ha pasado a ocupar un papel preponderante en el diálogo global sobre la eficacia del desarrollo. La experiencia indica que uno de los beneficios que brinda la CTPD es el intercambio de conocimientos entre países que deben enfrentar desafíos similares en materia de desarrollo y que, en algunos casos, comparten una historia común y poseen valores culturales, idiomas y dinámicas sociales semejantes, lo cual hace que el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas sea aún más pertinente. La similitud de las condiciones climáticas y la composición geológica constituye otra ventaja a la hora de compartir conocimiento y transferir tecnologías, en especial en las áreas de agricultura, medio ambiente, cambio climático y salud.

La cooperación triangular también está cobrando mayor impulso desde que los socios para el desarrollo están buscando alternativas al enfoque tradicional Norte-Sur en materia de cooperación para el desarrollo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) existen varias definiciones de cooperación triangular, pero ninguna aceptada a nivel mundial. Dichas definiciones varían de acuerdo con los actores implicados y los roles y las modalidades que adoptan. Algunas definiciones incluyen actores no estatales como el sector privado y las organizaciones internacionales. No obstante, el consenso general establece que la cooperación triangular debe incluir al menos un proveedor de cooperación para el desarrollo o una organización internacional junto con uno o más proveedores de Cooperación Sur-Sur, de modo tal que el intercambio de conocimientos y experiencias entre países en desarrollo se vea favorecido (OCDE, 2012).

Diversos acuerdos y eventos internacionales, tales como el "Programa de Acción de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda" (OCDE, 2005-2008) y la "Declaración de Santiago", aprobada durante la primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

(CELAC) con la Unión Europea celebrada en enero de 2013¹, han reconocido y fomentado la cooperación triangular. La "Declaración de Santiago" hace hincapié en la importancia de promover la Cooperación Sur-Sur y Triangular en la región como complemento de la cooperación Norte-Sur para fomentar el desarrollo sustentable. La Declaración recomienda la creación del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional en el ámbito de la CELAC, orientado a apoyar el desarrollo de lineamientos generales para la Cooperación Sur-Sur y Triangular en la región. Además, diversas organizaciones especializadas en cuestiones de desarrollo están brindando su respaldo a iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular, entre otras: la Oficina para la Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Foro de Cooperación para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el *Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la OIT (OIT-Cinterfor)*, que viene brindando asistencia a la cooperación triangular en materia de formación profesional en América Latina desde mediados del siglo pasado.

Se han logrado avances en la evaluación sistemática de los resultados de las iniciativas de cooperación triangular pero aún quedan muchos desafíos pendientes. Esta modalidad es intrínsecamente más compleja que la cooperación bilateral, pues requiere la participación de un mínimo tres actores y la identificación de una enorme variedad de fórmulas de articulación y funcionamiento entre éstos y, en ciertos casos, supone altos costos operativos (SEGIB, 2012). Este grado de complejidad exige acciones adicionales que permitan comprender mejor cómo enfrentar los desafíos relacionados con esta modalidad de cooperación. Los mecanismos financieros utilizados en la cooperación triangular también resultan complejos ya que los programas pueden adoptar distintos esquemas: (1) financiación a cargo de un donante y gestión a cargo de otro, (2) co-financiación a cargo de un donante tradicional y un donante emergente o (3) financiación y gestión a cargo de un donante tradicional (SELA, 2011). Según datos primarios, las iniciativas de cooperación triangular en las que participan actores no gubernamentales (es decir, cooperación interinstitucional) resultaron ser una

¹ El tema del Foro CELAC-UE fue la "Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental".

submodalidad complementaria eficaz a través de las cuales podrían evitarse gran parte de las complejidades.

Tal como lo señalaron Lamego de Texeira Soares y Ferreira Sena (2013), las experiencias de cooperación triangular suelen ser exitosas cuando existe un equilibrio entre los intereses y las expectativas de los tres participantes. Esto significa que se produce el intercambio simultáneo de tecnología y conocimiento entre los tres participantes y que todos ellos demuestran el mismo grado de interés, lo que garantiza un total compromiso con el proyecto. El equilibrio se logra cuando realmente se toma en cuenta los intereses de todas las partes.

El éxito de las iniciativas de cooperación triangular contribuye a fortalecer las relaciones entre los países, pues ayuda a generar un consenso respecto de los desafíos comunes y afianza la colaboración entre pares. Entre los beneficios que aporta la cooperación triangular, cabe mencionar: (1) menos barreras idiomáticas entre los proveedores y los receptores de conocimiento; (2) intercambio de conocimiento sobre la implementación exitosa de políticas de desarrollo por parte de un país de ingresos medios (proveedor de conocimiento); (3) acceso a otras fuentes de financiamiento y (4) desarrollo de alianzas estratégicas entre nuevos proveedores y receptores de la cooperación técnica. Las relaciones establecidas en el marco de la cooperación triangular entre tres países de una misma región del sur, como en el caso de América Latina, podrían contribuir a afianzar estrategias de integración regional.

CASOS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA

De acuerdo con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), diversos acuerdos y programas hicieron posible que varios países incrementaran su participación en actividades de cooperación triangular y mejoraran su calidad, entre otros: (1) el Fondo de Cooperación Chile-Alemania; (2) el Fondo Mixto de Cooperación Triangular Chile-España; (3) el Programa de Asociación Japón-Argentina (PPJA); (4) el Programa de Asociación Japón-Chile (JCPP); (5) el Programa de Asociación Japón-Brasil y el Programa de Asociación Japón-México (JMPP). A pesar de ello, la información disponible en América Latina y el Caribe acerca de la cooperación triangular es limitada. La información más actualizada acerca de

los proyectos de cooperación triangular en la región se refiere a asociaciones entre países iberoamericanos. Según la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2012), los países iberoamericanos participaron en 74 proyectos y 70 acciones de cooperación triangular durante 2011, comparados con 42 proyectos y 41 acciones registradas en 2010 (equivalente a un aumento del 76% y del 70%, respectivamente, en relación con el año anterior). El informe de la SEGIB señala que los principales proveedores de cooperación triangular fueron Argentina, Chile, Brasil y México. Entre los donantes tradicionales, los principales contribuyentes (o segundos proveedores) de la cooperación triangular en América Latina y el Caribe fueron Japón y Alemania. EL Cuadro 1 muestra otros proveedores que participaron en proyectos de cooperación triangular.

Cuadro 1

PRINCIPALES ACTORES DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR ENTRE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Actores	Países
Primeros proveedores	Argentina, Chile, Brasil y México
Segundos proveedores	Japón y Alemania
Receptores	Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay y Perú

Nota: Algunos de los países identificados como receptores también son proveedores de conocimiento y cooperación técnica en proyectos de cooperación triangular.

Fuente: SEGIB (2012).

BRASIL COMO PROVEEDOR DE CONOCIMIENTO

A lo largo de las últimas dos décadas, Brasil fue adquiriendo mayor protagonismo hasta convertirse en un poderoso jugador a nivel mundial. El crecimiento económico y el éxito de las políticas y los programas de disminución de la pobreza y mayor inclusión social pusieron a Brasil en el centro de todas las miradas. Brasil es considerado el único país miembro del grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) que alcanzó crecimiento económico con inclusión social. La política exterior brasileña se basa en el "poder blando", principio fundamental

del desarrollo de Brasil y del “sur global”. Durante los últimos diez años, los gobiernos del ex presidente Lula da Silva (2003-2010) y de la actual presidenta Rousseff han reforzado los principios de la cooperación para el desarrollo: no intervención, respeto de la soberanía, solidaridad e identificación del país solicitante (cooperación impulsada por la demanda). Brasil es visto como uno de los principales socios estratégicos en materia de cooperación triangular en América Latina, junto con Chile y México. La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) desempeña un papel fundamental en las tareas de afianzar la cooperación para el desarrollo e incrementar la presencia de Brasil no sólo en América Latina, sino también en Asia y África. Esta expansión abarca la cooperación técnica y el intercambio de experiencias en sectores en los cuales otros países en desarrollo valoran el conocimiento de Brasil: medicina tropical, agricultura tropical, energía sustentable, protección social y formación profesional. En el ámbito de América Latina y el Caribe, Brasil ha firmado 22 acuerdos de cooperación bilateral y ha participado en acuerdos de cooperación triangular con Japón, Alemania, EE.UU., Italia, Australia, Reino Unido, España y Francia. Brasil acaba de suscribir nuevos acuerdos con Israel, Egipto y Australia y también participa en acuerdos de cooperación triangular con la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (WFP).

COOPERACIÓN TRIANGULAR PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL DESARROLLO DE HABILIDADES

La cooperación técnica ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo institucional de los centros de formación profesional en América Latina desde la década de los años cuarenta. El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil fue pionero en la región. Se fundó en 1942 con el objetivo de apoyar el desarrollo industrial del país, que se basaba en la sustitución de importaciones al igual de lo que ocurría en otros países de la región. La necesidad de mano de obra calificada en el sector industrial, junto con el potencial de crecimiento económico y el carácter

prioritario asignado por el gobierno al desarrollo industrial, hicieron que el SENAI desempeñara un papel central en la formación de una fuerza laboral calificada. Otros países han recibido los beneficios de la experiencia y capacidad institucional del SENAI. De hecho, el SENAI viene colaborando desde 1952 con la OIT para promover el intercambio de conocimiento y experiencia como medio para fortalecer la formación profesional. Quizás, esto sirva para explicar el hecho de que, en términos de contribución financiera, la formación profesional sea uno de los sectores clave de la cooperación técnica Sur-Sur y triangular de Brasil. En sociedad con el SENAI, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) ha apoyado el desarrollo de centros de formación profesional en Bolivia, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Perú y Paraguay.

Otros países centroamericanos están utilizando el modelo y las experiencias del SENAI para institucionalizar la formación profesional. La capacidad institucional del SENAI y la experiencia en materia de cooperación sirven de plataforma para ampliar su presencia internacional a entornos más desafiantes. Por ejemplo, en el caso de África, el SENAI colaboró en la creación de centros de formación profesional en Cabo Verde, Timor Oriental, Guinea-Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe y, a través de un acuerdo de cooperación triangular con el gobierno de Japón, en Angola. Mediante herramientas tales como unidades móviles y educación a distancia que garantizan una mayor cobertura, el SENAI está capacitado para satisfacer las necesidades de la industria en zonas remotas con distintas características climáticas y geológicas.

Los gobiernos de Perú y Brasil poseen una larga trayectoria en materia de cooperación técnica: ambos países suscribieron un convenio de cooperación bilateral en 1975. La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) han trabajado en forma mancomunada para brindar apoyo a proyectos de cooperación bilateral y triangular en diversos sectores. En la actualidad, existen veinte proyectos conjuntos en ejecución y están a punto de suscribir dos proyectos adicionales, mientras que otros nueve proyectos se encuentran en la fase de negociación. EL Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial del Perú (SENATI) se creó en 1961 con el fin de capacitar trabajadores para el sector industrial. A lo largo de los años, el SENAI y el SENATI desarrollaron una relación estrecha a nivel

institucional y las buenas relaciones entre los gobiernos de Brasil y Perú han afianzado aún más estos lazos. Ambas instituciones se basan en modelos similares, con autonomía financiera, administrativa y pedagógica, y comparten áreas de interés estratégicas tales como el medio ambiente y la energía.

Durante los últimos treinta años, Alemania ha estado presente en Perú y Brasil a través de la provisión de cooperación técnica y de financiamiento. Hoy en día, la *Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)* cuenta con 150 empleados a lo largo y a lo ancho de Brasil entre empleados en comisión de servicio, empleados locales, asesores en desarrollo y expertos provistos por el *Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo (CIM)*. La GTZ opera en Perú desde 1975 y en la actualidad cuenta con 16 empleados en comisión de servicio, alrededor de doscientos empleados locales que trabajan en el país, treinta y cinco asesores en desarrollo (incluidos siete asesores del Servicio Civil para la Paz), quince expertos provistos por el CIM y más de diez expertos peruanos formados en Alemania que regresaron a su país. El sistema alemán "dual" de formación profesional, un programa mixto de prácticas en empresas y enseñanza teórica en una institución educativa, sirvió de modelo para el enfoque pedagógico tanto del SENAI como del SENATI. Se lo considera uno de los mejores ejemplos de capacitación para el mercado laboral y una manera eficaz de expandir la educación y mejorar la oferta de mano de obra calificada en América Latina (Carlson, 2002).

El SENAI y el SENATI mantienen una estrecha cooperación técnica y una sólida asociación a nivel institucional con la GTZ. Dicho vínculo se desarrolla en el contexto de un compromiso bilateral permanente entre el gobierno de Alemania y los gobiernos de Brasil y Perú, que antes sólo se mantenía a través de la cooperación Norte-Sur y ahora también de la cooperación triangular. Un acuerdo de cooperación triangular reciente entre los tres países dio como resultado la creación del Centro de Tecnologías Ambientales (CTA) en Perú en 2011. En dicho acuerdo intervinieron el SENATI (la institución receptora), el SENAI (el proveedor de conocimiento y tecnología) y la GTZ, y contaron además con el apoyo de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) (SENATI, 2013). En el *Cuadro 2* se presentan las responsabilidades de cada uno.

Cuadro 2

ACTORES QUE INTERVINIERON EN LA CREACIÓN DEL CENTRO DE TECNOLOGÍAS AMBIENTALES (CTA) EN PERÚ

Entidad/Socio	Responsabilidad
SENAI	Transferencia de tecnología, capacitación del equipo técnico del CTA Transmisión de experiencias exitosas en materia de aplicación de tecnologías ambientales en Brasil
SENATI	Implementación y gestión del centro
ABC	Coordinación del proyecto y ejecución del presupuesto Asesoramiento político y diseño del modelo de cooperación triangular
GIZ	Orientación sobre política ambiental Servicios de asesoramiento técnico y aportes presupuestarios Integración del CTA a las redes internacionales de tecnología ambiental
APCI	Asesoramiento respecto del modelo de cooperación triangular

Fuente: SENATI (2013).

Cada una de las entidades aportó experiencias fundamentales que contribuyeron a la implementación exitosa del proyecto. El Departamento Ambiental del SENAI de la ciudad de Bahía (en el noreste de Brasil) posee amplia experiencia en el apoyo a las industrias para el cumplimiento de las medidas de protección ambiental, el diseño de metodologías para el desarrollo de capacidades y la provisión de servicios de asesoramiento y de laboratorio. Por último, la GTZ ofrece asesoramiento técnico en tecnologías de punta. La ABC coordina la asociación triangular con la APCI, su contraparte peruana, y actúa como co-financidora en representación del gobierno brasileño.

EL Centro de Tecnologías Ambientales (CTA) se creó con el fin de capacitar a los profesionales en áreas técnicas relacionadas con las tecnologías ambientales y ofrece el desarrollo de capacidades técnicas en investigación y servicios de laboratorio en áreas tales como agua, saneamiento, aire y mecanismos de desarrollo limpio, suelos y recuperación de áreas degradadas, residuos sólidos, producción más limpia y eficiencia energética. El centro también ofrece cursos

de capacitación continua sobre monitoreo ambiental comunitario, monitoreo ambiental (nivel técnico) y ecoeficiencia. Además, promueve la incorporación de tecnologías avanzadas en el campo de la protección ambiental sustentable (SENATI, 2013). La institución brinda apoyo a varios sectores productivos y apunta a ayudar a las distintas industrias a desarrollar sus actividades en forma sustentable.

El centro desarrolló una estrategia de comercialización y comunicación y un marco para la evaluación y el monitoreo destinado a medir impacto y resultados. La duración estimada del proyecto es de tres años, con un presupuesto total de más de US\$5,2 millones (SENAI, 2013). Una vez finalizado el proyecto, la gestión del centro quedará a cargo exclusivamente del SENATI.

CONCLUSIONES

Se suele considerar que la cooperación triangular es un complemento de la Cooperación Sur-Sur o de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Los países del norte que participan en la cooperación triangular han acumulado experiencia como proveedores de cooperación técnica y, por lo tanto, pueden compartir las lecciones aprendidas con los países en desarrollo que actúan como proveedores o receptores de conocimiento. Cada vez más, la comunidad para el desarrollo reconoce el papel fundamental de estas modalidades de cooperación en la promoción de la eficacia del desarrollo, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales e, incluso, la consolidación de la integración regional. Como resultado, la cooperación triangular ha logrado erigirse como una herramienta eficaz para el intercambio de conocimiento y la transferencia de tecnología. Se han implementado varias iniciativas en América Latina destinadas a evaluar esta modalidad que determinaron la necesidad de desarrollar un marco de políticas generales y estandarizar los mecanismos de monitoreo y evaluación. Argentina, Chile, Brasil y México son considerados los “proveedores” de asistencia técnica de la región, mientras que Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay y Perú son los “receptores”. Sin embargo, algunos países “receptores”, como Perú y Colombia, también son “proveedores”. A medida que aumenta la cantidad de países proveedores de cooperación triangular o Sur-Sur, se genera la necesidad de mantener un debate continuo orientado a apoyar el diseño de políticas que sirvan de marco

a estas modalidades de cooperación, obtener una comprensión más acabada de dichas modalidades y de sus repercusiones, compartir las lecciones aprendidas e integrar en forma sistemática dichas lecciones a las intervenciones en materia de desarrollo.

El convenio de cooperación triangular entre Alemania, Brasil y Perú para la promoción de la formación profesional y el desarrollo de habilidades demuestra que la cooperación triangular arroja buenos resultados cuando las instituciones que intervienen en ella se identifican con el proyecto, comparten los mismos intereses estratégicos y perciben que todas las partes obtendrán beneficios a partir de esta asociación. La estrecha relación a nivel institucional entre el SENAI, el SENATI y la GTZ sirvió de base a la implementación del convenio de cooperación triangular y la creación del CTA. Los tres actores trabajaron codo a codo para la creación del CTA con el fin de proporcionar una base de mano de obra calificada para satisfacer las necesidades de las distintas industrias en relación con la protección del medio ambiente y la producción limpia. El SENATI tendrá a su cargo la responsabilidad de la gestión del CTA una vez finalizada la implementación del proyecto de cooperación triangular. En ese momento las partes podrán evaluar los resultados y el impacto del mismo. Es claro que esta iniciativa se basa en una asociación sólida en áreas estratégicas de interés para todas las partes y con beneficios para el sector industrial. Por estos motivos, el CTA podría convertirse en una institución de excelencia en su campo y en un centro de conocimiento en la región. ♦

BIBLIOGRAFÍA

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). 2013. "Diretor da Agência Peruana de Cooperação Internacional (APCI) visita a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)".

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (APCI). 2013. "Cooperación Técnica Triangular: Alemania, Brasil, Perú".

BANCO MUNDIAL Y FUNDACIÓN INSTITUTO DE ENCUESTA ECONÓMICA APLICADA (IPEA). 2012. *Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa. South-South Partnering for Growth*. Washington, DC: Banco Mundial.

BARROS LEAL FARIAS, DEBORAH. 2013. "Technical Cooperation as Foreign Policy Tool: Technical Cooperation, Brazil and the Emerging Global Biofuels Market". Tesis de doctorado, University of British Columbia.

CARLSON, BEVERLEY. 2002. "Education and the labor market in Latin America: confronting globalization", en: *CEPAL Review* 77, pp. 117-134. Agosto.

LAMEGO DE TEIXEIRA SOARES, FREDERICO Y FERREIRA SENA, RAQUEL. 2013. "Cooperação triangular: Desenhando um modelo de equilíbrio de interesses". Documento interno. Brasília: SENAI.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2013. "Cooperação técnica". Brasília.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). 2012. "Triangular co-operation: Emerging policy messages and interim findings from analytical work". The Development Assistance Committee: Enabling effective development. Reunión del Alto Nivel del CAD 2012. Londres: 4-5 de diciembre.

----- 2005-2008. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*.

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (PIFSSS). 2013. "Cooperación Sur-Sur Triangular".

----- 2013. "Uruguay, sede de la VII Reunión Ministerial de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur".

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). 2012. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid. Noviembre.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). 2011. *Oportunidades, perspectivas e instrumentos de financiación de la Cooperación Sur - Sur en América Latina y el Caribe*. Informe del "Taller Regional sobre Fondos e Instrumentos para la Financiación de Proyectos de Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe", Ciudad de México: 28-29 de julio. Caracas.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). 2013. "Centro de Tecnologias Ambientais Brasil-Peru". Documento interno. Brasília.

SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN TRABAJO INDUSTRIAL (SENATI). 2013. "Centro de Tecnologías Ambientales (CTA)". Lima.



COOPERACIÓN SUR-SUR Y EMPRESAS EN BRASIL Y CHILE

RITA GIACALONE

Ph.D. en Historia (Universidad de Indiana, EEUU), es Profesora de Historia Económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes (Venezuela), Coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional e Investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias. Fue directora de la Escuela de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, y profesora visitante en University of Pennsylvania, Joseph. H. Lauder Institute of International Relations and Management, Universidad de La Plata (Argentina), Instituto Tecnológico y de Altos Estudios de Monterrey (México), Essex University (Reino Unido) y Université de Toulouse-Le Mirail (Francia). Coordinó una Red de Formación e Investigación en Integración Regional del Programa Alfa.

Este artículo analiza la participación de las empresas en la Cooperación Sur-Sur (CSS) de Brasil y Chile, que se ubican entre los países latinoamericanos que ejecutaron un mayor número de proyectos de CSS en 2011. Se argumenta que los intereses económicos atraen al sector privado hacia estas actividades y convergen con objetivos de la política exterior de ambos gobiernos. Como Brasil y Chile han seguido programas económicos bastante similares, aunque con matices, la participación empresarial permite observar si el modelo económico influye en el rol que juegan las empresas en la CSS.

INTRODUCCIÓN

La Cooperación Sur-Sur (CSS) actual está asociada a intereses económicos (ganar mercados, bajar la dependencia de países desarrollados y promover alianzas en negociaciones multilaterales) y políticos (seguridad y apoyo regional o global), desde una perspectiva en la que todos los participantes obtienen ganancias. Así, en América Latina, el 40% de los proyectos de CSS en 2011 buscaron fortalecer las economías nacionales y el 28,5%, la gestión del sector público (seguridad y justicia) con implicaciones económicas indirectas (Burges, 2012; SEGIB, 2012, p. 7).

Este artículo analiza la participación de las empresas en la CSS de Brasil y Chile en la última década. Se argumenta que los intereses económicos atraen al sector privado

hacia la CSS, sin descartar el objetivo de la solidaridad, y que ellos convergen con objetivos de la política exterior de ambos gobiernos. Como Brasil y Chile establecieron programas económicos bastante similares -el brasileño inspirado en el neoliberalismo alemán y el chileno en la Escuela de Chicago, con mayor retracción del Estado (Ramírez, 2012, p. 77), la participación de sus empresas permite observar si el modelo económico influye en el rol que juegan en la CSS.

EL CASO BRASILEÑO

En Brasil, las declaraciones oficiales definen la CSS como actividades de carácter no reembolsable realizadas por el gobierno para promover el

desarrollo de países de menor desarrollo relativo o atender emergencias. Se basan en que Brasil ha reducido la pobreza en su ámbito interno y puede ayudar a hacer lo mismo en otras naciones (Farani, 2010), transfiriéndoles sus prácticas exitosas. Los países que hablan su misma lengua reciben atención especial y concentran 77% de la asistencia brasileña en África y Timor Oriental, 96% de su asistencia en Asia.

Pero la CSS brasileña va acompañada del crecimiento de su comercio exterior (bienes, maquinarias y tecnologías como el biocombustible) (Glantz, 2012). Los recursos de la ayuda directa brasileña a través de la Agencia Brasileña de Cooperación Internacional (ABC) alcanzaban US\$1.200 millones en 2009 y la indirecta -líneas de crédito y préstamos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES)-, US\$3.300 millones. La cooperación del BNDES y del gubernamental Programa de Crédito a la Exportación es reembolsable y establece la obligatoriedad de que un porcentaje de los recursos se utilice para comprar bienes y contratar servicios brasileños, lo que atrae la participación de empresas constructoras e industriales en la CSS (Ayllon y Leite, 2010; Iglesias y Pereira de Costa, 2011).

Si la participación del sector privado en la CSS se enfoca desde la perspectiva del modelo de desarrollo económico de Brasil, basado en el desarrollo nacional con liberalización comercial condicional desde los años noventa, éste incrementó la competitividad de las empresas brasileñas y su capacidad de exportar e invertir en el exterior. Originalmente Brasil impulsó un sector industrial para reemplazar importaciones en el mercado interno y, aunque existen diferencias de grado, todavía este sector no es competitivo como para abandonar su relación con el Estado (Machado Oliveira, 2013, p. 111). Hay, sin embargo, otro bloque de empresas competitivas (agro-negocios e industrias extractivas mineras) en el que predominan las exportadoras grandes, que influye en las posiciones brasileñas en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea (UE).

En 2009, las exportaciones brasileñas de productos no industrializados representaban 31% del total; otro 28,9% eran productos industriales con baja tecnología y 18,1% productos con tecnología mediana-alta. Aunque este último sector ha crecido en competitividad, sus exportaciones son afectadas por la apreciación del real brasileño que los encarece en el mercado externo frente

a productos similares de otros países (Sennes, 2012). Este factor negativo desaparece cuando esos productos se exportan mediante líneas de crédito del BNDES.

Varios factores atraen el interés empresarial por la CSS y su participación se observa en el aumento de exportaciones e inversiones en los países lusófonos de África. La asistencia técnica brasileña hacia África, que en 1995-2000 era 20% del total, alcanzó para 2006 el 52% (Correa Kruschewsky, 2011, p. 24). Entre 2002 y 2008, África absorbió también el 7% de las exportaciones totales brasileñas, con un 75% de productos industrializados (Goes, Patriota y Tiburcio, 2010). Al sector privado le interesan proyectos como el de producir biocombustibles en África con tecnología brasileña para exportar a Europa, ya que convierte al etanol brasileño en una *commodity* internacional (Iglesias y Pereira de Costa, 2011).

La prioridad otorgada a la CSS en África muestra una perspectiva de largo plazo con respecto a los beneficios de un mayor desarrollo africano porque entre los objetivos declarados de Brasil está penetrar una de las últimas fronteras comerciales del mundo. África no es considerada un continente perdido sino un potencial lugar para hacer negocios y obtener acceso a recursos naturales. Además de sus lazos étnicos y lingüísticos, lo que facilita que empresas de construcción brasileñas ganen contratos en África son los préstamos y líneas de crédito del gobierno brasileño. Como resultado, entre 2002 y 2006, el comercio de Brasil con países africanos se triplicó, alcanzando US\$13.000 millones en 2006, especialmente en bienes manufacturados brasileños (Schläger, 2007). En 2011, esas exportaciones incluyeron vehículos automotores, máquinas y aparatos mecánicos, entre otros productos industriales y, en total, alcanzaron un monto similar a lo exportado por Brasil a Alemania o Japón en ese año (Bartesaghl y Mangana, 2013, p. 17).

Además, la CSS abre nuevas posibilidades de comercio exterior en momentos en que éste ha alcanzado valores límites con los países desarrollados (Soares de Lima, 2005). La crisis afectó los flujos comerciales brasileños en el exterior, pero para 2009-2010 se habían recuperado y mostraban cambios en su orientación geográfica -China adquirió casi el doble de lo que adquiría previamente en Brasil y África aumentó su representación, mientras bajaban los porcentajes de MERCOSUR, la UE y EEUU. La recuperación se dio en productos básicos y minerales, mientras los sectores

con mayor intensidad tecnológica (aeronáutica, informática, a excepción de productos farmacéuticos) sufrieron más por la crisis (Castilho, 2011). Aunque el mercado africano representa una parte pequeña de los flujos comerciales, tiene potencial para aumentar la demanda de productos de mayor valor agregado.

Con apoyo del gobierno, las empresas brasileñas más grandes de energía (Petrobras), construcción (Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Camargo Corrêa) y minería (Vale) están invirtiendo en África y otras regiones en desarrollo. Aun siendo África una parte poco importante de las inversiones brasileñas en el exterior, su participación fue 5% del total en 2009, frente a 9% para América del Norte. Las empresas con mayores porcentajes de inversión fueron Randon (30%) (automotriz), Votorantim (minerales no metálicos) y Odebrecht (construcción) (24% cada una), Vale (extracción de minerales y metales) (21%), Petrobras (19%) y Camargo Correa (infraestructura) (14%). Odebrecht, establecida en África desde 1979, es hoy una de las mayores fuentes de empleo en Angola (Ayllon y Leite, 2010, pp. 8-9). Desde los años ochenta, se observa una relación entre las políticas de promoción de exportación de bienes de capital y servicios, en beneficio de empresas de construcción, y los objetivos de la política exterior brasileña (López, 1999a).

Esta expansión complementa lineamientos realistas de la política exterior brasileña. Según Gratius (2012), desde 2003 el gobierno brasileño aplica una política exterior orientada a proteger los intereses económicos y estratégicos más que valores como democracia y derechos humanos. Otros autores concuerdan en que la política exterior previa de Fernando H. Cardoso, con un fuerte matiz legalista, ha sido transformada en una lógica de poder realista que busca fortalecer a Brasil en el sistema internacional al diversificar sus relaciones exteriores y establecer coaliciones. Así la internacionalización de empresas, favorecida por las políticas estatales de promoción, aumenta la buena imagen política de Brasil en el exterior, respaldando sus objetivos en la OMC y Naciones Unidas (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008; Ayllon y Leite, 2010; Ayllon, 2012), a la vez, que “el interés político de Brasil en África aumenta la receptividad de esos países a recibir inversiones brasileñas...” (Iglesias y Pereira de Costa, 2011, p. 15).

En 2002, las empresas de construcción brasileñas declaraban necesitar el apoyo financiero público para

actuar en obras en el exterior, lo que Iglesias (2008) relaciona con el hecho que los mercados financieros privados prácticamente no existen en Brasil. En 2011, la cooperación técnica gubernamental (CSS) es central para que las empresas mineras y constructoras puedan competir con China (Iglesias y Pereira de Costa, 2011). África es importante para Vale, según Ricardo Saad, gerente de la compañía en África, y Leonardo Calado de Brito (constructora OAS) considera que ya no hay nada que construir en Europa: “África es el lugar en que hay que estar”. Las empresas brasileñas están conscientes de la presencia china y buscan distinguirse de ella, según Rodrigo da Costa Fonseca, presidente de Andrade Gutiérrez en África. Mientras los chinos importan trabajadores, 90% de los de Odebrecht en Angola y 85% de Vale en Mozambique son nativos, lo que ayuda a ganar contratos de infraestructura (*The Economist*, 2012; Burges, 2012, p. 234).

Las empresas brasileñas concentraron sus esfuerzos en países lusófonos africanos y se extendieron al resto del continente en coincidencia con la decisión del gobierno en 2003 de ampliar la CSS a toda la región (Benhassain, 2005). Algunas iniciaron su presencia en África en los años setenta, con el fin de la expansión de las grandes obras públicas en Brasil, y la profundizaron con la crisis de la deuda externa. Precedió al énfasis en la CSS a principios del siglo XXI, pero se ha sugerido que también la CSS sigue a la presencia empresarial para aliviar tensiones sociales en países como Mozambique, donde hay fuertes inversiones brasileñas (Frayssinet, 2012).

Resumiendo, en la última década aumentaron la CSS brasileña hacia África y las exportaciones e inversiones de Brasil hacia países que reciben esa cooperación. Las empresas brasileñas complementan la política gubernamental de usar la cooperación técnica para “abrir la puerta de África” (Burges, 2011), al participar en proyectos cofinanciados, como el que impulsa el cultivo de algodón con tecnología brasileña entre pequeños productores africanos. El Instituto Brasileño del Algodón, financiado por empresas privadas, ha comprometido en él una cantidad igual a la ofrecida conjuntamente por la ABC y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (*Food and Agriculture Organization - FAO*) (Souza, 2012) y Vale ha hecho donaciones para construir una fábrica de remedios genéricos para el SIDA en Mozambique.

EL CASO CHILENO

Los gobiernos democráticos de la Concertación heredaron en 1990 una economía en crecimiento. Después de veinte años de apertura comercial, los principales efectos de las rebajas arancelarias habían sido absorbidos y el sector exportador había pasado de representar 15% del PIB (1965) a 35% (1990-1994) (Sapelli, 2000, p. 543, 545). Ese año nació la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), entre cuyos objetivos centrales está fortalecer la presencia de Chile en la región. Después de que la presidenta Michelle Bachelet decidiera en 2006 priorizar a América Latina y el Caribe, entre 2006 y 2009 Sudamérica y México fueron los principales receptores de su CSS con 25 y 24% respectivamente, seguidos por Otros 22%, Centroamérica (13%) y el Caribe (12%); el 55% del total fue para asistencia técnica (DPS, 2008).

Alfredo Moreno, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, considera que los proyectos que realiza la AGCI en terceros países permiten “mantener y construir amistad con otros países a futuro” (AGCI, 2012b). Desde 2005, la AGCI depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y busca fortalecer la presencia chilena en América Latina, afianzar sus relaciones con países prioritarios para su política exterior y proyectar las capacidades científicas, técnicas y culturales del país. Su acción es importante para la política exterior y complementa la firma de acuerdos comerciales para insertarse económicamente, ya que maximiza esas relaciones al obtener beneficios sociales y políticos (DPS, 2008)

En la CSS chilena destaca el Fondo de Cooperación Chile-México, parte del Acuerdo de Asociación Estratégica Chile-México (2006). La existencia previa de lazos políticos y económicos entre los dos países y la voluntad de reforzarlos llevó a su establecimiento, de tal forma que la CSS apoya los objetivos y prioridades de la política exterior (Colacrai *et al.*, 2009). Esta CSS es una asociación entre interlocutores de similar grado de desarrollo, donde ambos son oferentes y receptores, aunque también implementen proyectos conjuntos para países de menor desarrollo.

La mayor parte de los proyectos productivos del fondo se ejecutan en Chile. Se observa una mayor demanda de transferencia de experiencias relativas al desarrollo de PyMEs y al fortalecimiento de la competitividad para insertarse internacionalmente. La participación empresarial en los diálogos sobre cooperación

horizontal consiste en compartir experiencias y discutir prioridades en sectores con vocación exportadora, así como la experiencia chilena en negociaciones internacionales (OCDE-OMC, 2012).

Entre 1990 y 1995, México destacó entre los mercados receptores de productos chilenos y se duplicó el número de empresas que exportaban hacia él. Pero el mayor aumento de las exportaciones se dio después de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) Chile-México (1998) -entre 2004 y 2008 pasaron de US\$1.304,23 millones a US\$2.217,85. En 1998, México ocupaba el noveno lugar como país destino; para 2010 era el séptimo socio comercial y el tercero en América Latina, cerca de Brasil y Argentina. Las principales exportaciones chilenas son derivados del cobre de la empresa estatal CODELCO y madera y productos de la industria agroalimentaria privada (DIRECON, 2011, pp. 4-5; Rosales, 2000).

En 2008-2009 cayó la demanda mexicana por el impacto de la crisis estadounidense en ese mercado y hubo más exportaciones industriales de México a Chile (Garcés, 2013), lo que se atribuye a que buena parte de los bienes y servicios que Chile exportaba ahora son producidos por empresas chilenas en México, con lo cual se han sustituido importaciones chilenas por inversiones de ese origen. En apenas dos años las empresas Tres Montes Luchetti (alimentos procesados), Grupo CMPC (bosques, maderas, celulosa), Molimet (Molibdeno), Sonda (TI), Grupo Saam (Puertos) y Masisa (placas, tableros) invirtieron US\$300 millones en México (DIRECON, 2012).

El crecimiento de exportaciones e inversiones de grandes empresas chilenas hacia México parece deberse más al TLC con México que a la CSS. El acuerdo incluye garantías a la inversión, solución de controversias y normas sobre impuestos por inversiones extranjeras y fue apoyado por la Confederación de la Producción y Comercio de Chile por considerar que México mantiene las reglas de juego del comercio internacional (Durán y Oyarzún, 2010). En la medida en que 80% del financiamiento para la industria en Chile y el exterior proviene de fondos de pensiones privados, esto brinda mayor autonomía a las empresas frente al Estado (Merke, 2010).

En 1998 la Cámara de Comercio de Santiago reconocía los conflictos surgidos cuando firmas chilenas invertían en algunos países latinoamericanos y proponía la creación de un fondo financiado por sector público

y privado para disminuir el sentimiento de hostilidad hacia Chile mediante actividades de comunicación, obras sociales y cooperación técnica (López, 1999b, p. 297). Con lo cual la CSS chilena en la región tiene el valor agregado de disminuir tensiones sociales, similar a lo señalado para Brasil en Mozambique.

Los proyectos del Fondo Chile-México cuentan con cofinanciamiento del sector privado, como el de "Fortalecimiento de los vínculos de cooperación e intercambio entre la industria del calzado de Chile y México, para mejorar la competitividad y facilitar su inserción en los mercados de exportación", donde el Fondo de Cooperación estatal aporta US\$140.000 y la empresa privada US\$154.000. El objetivo es aplicar en Chile experiencias mexicanas en producción y gestión de PyMEs proveedoras de servicios de costura, para generar exportaciones y asociaciones estratégicas con México en cuero y calzado y penetrar nuevos mercados utilizando los acuerdos comerciales chilenos con otros países (AGCI, 2012a).

CONCLUSIONES

Durante la última década la CSS de Brasil y Chile ha respondido a objetivos políticos y económicos que forman parte del interés nacional en una visión realista de las relaciones internacionales. Este interés se manifiesta en políticas económicas que permiten que las empresas acumulen recursos (capital, conocimiento, experticia) para internacionalizarse, de forma que sus estrategias empresariales están enraizadas en la economía política nacional (Goldstein, 2007). En los años noventa, la privatización y las restricciones al capital extranjero contribuyeron a que se formaran grupos de capital brasileño para adquirir la CVRD (hoy Vale), Embraer y Petrobras, empresas que lideran la internacionalización. En los años 2000, el Estado amplió su influencia y cambió el marco legal para permitir que Oi Telemar comprara Telecom (2008) con financiamiento del BNDES, justificándolo en que Brasil sería más competitivo en el sector telecomunicaciones latinoamericano y africano (Masiero y Zalaf Caseiro, 2012).

En Chile, las inversiones en el exterior se vieron facilitadas porque, después de la crisis de la deuda externa, el gobierno ofreció incentivos tributarios y crediticios para inversión extranjera y exportaciones. Algunos grupos económicos se diversificaron y expandieron hacia la región en los años noventa.

Aunque la estatal Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ha financiado con ProChile a compradores extranjeros de bienes y servicios chilenos de ingeniería y consultoría, así como compras de insumos a las empresas para fabricar bienes y servicios exportables no tradicionales (El Divisadero, 2007), el apoyo estatal se da mediante acuerdos comerciales y de inversión, ruedas de negocios y visitas oficiales, más que financiamiento directo, como en Brasil. También la existencia de un marco institucional estable y de acceso al crédito y al mercado de capitales favoreció la internacionalización de las empresas chilenas.

En ambos casos la CSS es un instrumento de política exterior que permite a Brasil y Chile lograr sus objetivos económicos y superar la desconfianza de sus vecinos y la nueva estratificación del Sur global, en la cual se ubican como una capa intermedia cercana a los países desarrollados (Vieira y Alden, 2011). Funciona también como mecanismo para obtener reconocimiento y apoyo (Brasil, en la OMC y la ONU; Chile, en sus relaciones con socios regionales prioritarios), sin que haya necesariamente contradicción entre la solidaridad para el desarrollo y el desarrollo económico propio (Burges, 2012). Esto facilita que haya participación empresarial, aunque varíen los mecanismos utilizados por los gobiernos para impulsarla y las empresas participantes (grandes en Brasil y PyMEs en Chile).

En Brasil y Chile, las empresas del sector privado obtienen beneficios de la CSS, que repercuten positivamente sobre los intereses políticos del gobierno. Asimismo, la CSS descansa en ventajas competitivas desarrolladas por esas empresas (tecnología, ahorros internos, etc.) debido a políticas gubernamentales favorables a sus intereses. En este sentido, el modelo económico brasileño y chileno es relevante para su CSS porque otorga al sector privado un rol fundamental para alcanzar objetivos de su política exterior. En general, CSS y empresas parecen complementarse y apoyarse mutuamente en ambos casos, sin que esto desmerezca los beneficios recibidos por terceros países. ◆

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AGCI). 2012a. "Proyecto de cooperación entre Chile y México mejorará la industria del calzado en ambos países", en: *AGCI* Santiago de Chile. 14 de junio.

----- . 2012b. "Cuenta Pública: Fortalecer el Rol de Chile como Triangulador en Cooperación es el desafío en América Latina y el Caribe para 2013", en: *AGCI*. Santiago de Chile. 12 de julio.

AYLLÓN, BRUNO. 2012. "Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur", en: *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N° 97-98. Abril.

----- Y LEITE, IARA C. 2010. "La CSS de Brasil: ¿instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional?", en: *Mural Internacional*, 1(1). Enero-Junio.

BARTESAGHL, IGNACIO Y MANGANA, SUSANA. 2013. "Las relaciones comerciales entre África y el MERCOSUR: el caso de Brasil", en: *Puentes*, 14(2). Abril.

BENHASSAIN, FAYCAL. 2005. "Brazil to Deepen Ties with África", en: *African Business*, N° 313. Octubre.

BURGES, SEAN. 2011. "Brazilian International Development Cooperation", en: *Global Studies Review*, 7(3). Otoño.

----- . 2012. "Developing from the South: South-South Cooperation in the Global Development Game", en: *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, 1(2). Julio-Diciembre.

CASTILHO, MARTA. 2011. "Impactos da crise econômica internacional sobre o comercio exterior brasileiro", en: Acioly, Luciana y Pimentel Ferreira Leão, Rodrigo (Orgs.) *Crise Financiera Global. Mudanças estruturais e impacto sobre os emergentes e Brasil*. Brasilia: IPEA.

COLACRAI, MYRIAM Y EQUIPO DE INVESTIGACIÓN. 2009. "Scenarios and Challenges in SSC 30 Years after the Buenos Aires Declaration", en: *Working Papers on SSC*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Marzo.

CORREA KRUSCHEWSKY, BRUNO. 2011. "Brasil: en busca del liderazgo regional", en: Santander Campos, Santiago (Coord.) *Nuevos donantes y CSS: estudios de caso*. Madrid: Universidad Complutense.

DA MOTTA VEIGA, PEDRO. 2002. "Trade Policy-making in Brazil: Transition Paths", en: *Trade Policy-Making Process. Level One of the Two-Level Game*. INTAL-ITD-STA Occasional Paper 13. Buenos Aires: BID-INTAL. Marzo.

DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS). 2008. *La cooperación Sur-Sur y los desafíos para Chile*, en: *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)*. Santiago de Chile.

DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES (DIRECON). 2011. *Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y México a doce años de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio*. Santiago de Chile.

----- . 2012. *La inversión directa de capitales chilenos en México 1990-diciembre 2011*. Santiago de Chile.

EL DIVISADERO. 2007. "Línea de financiamiento Corfo-ProChile apoya para que empresas chilenas se instalen en el extranjero". Coyhaique. 7 de septiembre.

DURÁN, ROBERTO Y OYARZÚN, LORENA. 2010. "Chile. El escenario regional como complemento a los tratados de libre comercio", en: Trucco, Pablo y Tussie, Diana (Eds.) *Nación y Región en América del Sur*. Buenos Aires: Teseo.

THE ECONOMIST. 2012. "Brazilian Companies Are Heading for África, Laden with Capital and Expertise". 10 de noviembre.

FARANI, MARCO. 2010. "Participación em Seminário Brasil e China na África: Desafios da Cooperação para o Desenvolvimento". Brasília: CEBRI. 9 de junio.

FRAYSSINET, FABIANA. 2012. "Brazil, Emerging South-South Donor", en: *Inter Press Service (IPS)*. Rio de Janeiro. 1 de marzo.

GARCÉS, MARCEL. 2013. "Alcanzó México superávit de mil MDD en comercio con Chile en 2012", en: Cámara de Integración Chileno-Mexicana (CICMEX). 4 de enero.

GLANTZ, MICHAEL. 2010. "Brazil-Africa Biofuels Diplomacy: South-South Relations on the Rise", en: *Fragilecologies.com*. 9 de marzo.

GOES, FERNANDA L.; PATRIOTA, THOMAS C. Y TIBÚRCIO, JAMES. 2010. "Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural", en: *Boletim de Economia e Política Internacional*, N° 3. Julio-Septiembre.

GOLDSTEIN, ANDREA. 2007. *Multinational Companies from Emerging Economies*. Nueva York: Palgrave.

GRATIUS, SUSANNE. 2012. "Brasil y la UE ante los poderes emergentes y la pujanza asiática", en: *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N° 97-98. Abril.

HERNÁNDEZ, LEONARDO Y PARRO, FERNANDO. 2004. *Sistema financiero y crecimiento económico en Chile*. Documento de Trabajo 291. Santiago de Chile: Banco Central. Diciembre.

IGLESIAS, ROBERTO. 2008. "Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños en la infraestructura en América del Sur", en: *Revista Integración & Comercio*, 12(28). Buenos Aires: BID-INTAL. Enero-Junio.

----- Y PEREIRA DE COSTA, KATARINA. 2011. "O investimento direto brasileiro na África", en: *Breves CINDES*, 60. Diciembre.

LÓPEZ, ANDRÉS. 1999a. "El caso brasileño", en: Chudnovsky, Daniel; Kosacoff, Bernardo y López, Andrés (Eds.) *Las multinacionales latinoamericanas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

-----, 1999b. "El caso chileno", en: Chudnovsky, Daniel; Kosacoff, Bernardo y López, Andrés (Eds.) *Las multinacionales latinoamericanas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MACHADO OLIVEIRA, IVAN TIAGO. 2013. "The Political Economy of Brazilian Trade Policy: Implications for MERCOSUR-European Union Negotiations", en: *MERCOSUR-European Union Dialogue*. Brasília: APEX Brasil-Ministry of Development, Industry and Foreign Trade.

MASIERO, GILMAR Y ZALAF CASEIRO, LUIZ C. 2012. *State Support for Emerging Market Multinationals: The Brazilian and Chinese Experiences*. Documentos de Trabajo Interuniversitario N° 10. Madrid: UC-CIFF-IELAT. Diciembre.

MERKE, FEDERICO. 2010. "Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica", en: Trucco, Pablo y Tussie, Diana (Eds.) *Nación y Región en América del Sur*. Buenos Aires: Teseo.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) Y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). 2012. "Cuestionario sobre la CSS. Chile".

PENHA, EMERSON. 2012. "Brasil vai inaugurar na África fábrica de remédio para tratamento da aids", en: *Agência Brasil EBC*. 13 de julio.

RAMÍREZ, HERNÁN. 2012. "Confluências e matizes nos programas econômicos das ditaduras brasileira e chilena", en: *Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani*, 4(2). Bolonia: Università di Bologna.

RODRÍGUEZ GARCÍA-HUIDOBRO, GABRIEL. 2000. "Chile y México: un caso de sectores productivos complementarios", en: Elizondo, Carlos y Maira, Luis (Eds.) *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*. México: Grijalbo.

ROSALES, OSVALDO. 2000. "La inserción internacional de Chile" ., en: Elizondo, Carlos y Maira, Luis (Eds.) *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*. México: Grijalbo.

SAPELLI, CLAUDIO. 2000. "The Political Economy of the Chilean Transition to Democracy", en: *Cuadernos de Economía*, 37(112). Diciembre.

SCHLÄGER, CATRINA. 2007. *New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brazil*. Dialogue on Globalization. Briefing Paper N° 3. Berlín: FES.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB). 2012. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid.

SENNES, RICARDO. 2012. "La inserción económica internacional de Brasil: Desafíos del gobierno de Dilma Rousseff", en: *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N° 97-98. Abril.

SOARES DE LIMA, MARIA REGINA. 2005. "Autonomia, não indiferença e pragmatismo: Vetores conceituais da política exterior", en: *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, N° 83. Marzo.

SOUZA, PALOVA. 2012. "Projeto de U\$20 milhões apoiará a transferência de conhecimentos brasileiros para produtores de algodão". Roma: Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 17 de octubre.

TASK TEAM ON SOUTH-SOUTH COOPERATION. 2011. *The Mexico-Chile Joint Cooperation Fund*. Busan.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) Y JAPAN EXTERNAL TRADE ORGANIZATION (JETRO). 2008. *South-South trade in Asia: the role of regional trade agreements*. Publicación presentada en UNCTAD XII pre-event in Tokyo South-South Trade and Role of Regional Trade Agreements in Asia, realizado en Tokio, el 25 de marzo.

VIEIRA, MARCO Y ALDEN, CHRIS. 2011. "India, Brazil, and South África (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership", en: *Global Governance* 17. Octubre-Diciembre.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS. 2008. "Brasil en América del Sur: ¿liderazgo o hegemonía?", en: *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, N° 30. Washington, DC. Septiembre.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN SURINAM: ¿NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA?*

ADRIANA ERTHAL ABDENUR

La autora posee un doctorado de la Universidad de Princeton y un título de grado de la Universidad de Harvard. Es profesora de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio) y coordinadora general del Centro de Política BRICS. Es ex becaria de Fulbright y del India China Institute. Su investigación se centra en la Cooperación Sur-Sur en los países emergentes de América del Sur y de África así como del Atlántico Sur. Sus publicaciones más recientes incluyen un volumen coeditado sobre BRICS y la Cooperación Sur-Sur así como artículos sobre la cooperación Brasil-Asia y China en América Latina.

La actual ola de Cooperación Sur-Sur (CSS), debido al gran énfasis que pone en la infraestructura como una condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo, crea nuevas oportunidades y desafíos para la integración regional de América Latina y el Caribe (ALC). En este artículo se examina el papel cada vez más importante de la Cooperación Sur-Sur en la integración de Surinam, con especial énfasis en la infraestructura de transporte. Más específicamente, se analizan cómo las nuevas alianzas bilaterales y multilaterales que se están forjando están cambiando las perspectivas de integración del país con la región y con los mercados globales. El artículo se enfoca en tres alianzas de Cooperación Sur-Sur que son particularmente pertinentes para la integración de la infraestructura de Surinam: sus relaciones bilaterales cada vez más profundas con China, su creciente acercamiento a Brasil y su incorporación al proceso de IIRSA en calidad de miembro. Por un lado, existe una disparidad cada vez más evidente entre la forma de acercarse a Surinam por parte de China, a través de un megaproyecto que incluye la construcción de un puerto nuevo y una carretera norte-sur que llegue hasta el interior selvático del país, y los planes de Brasil, dirigidos a desarrollar infraestructura en la región amazónica. Más aún, el marco de IIRSA prioriza diferentes proyectos a la vez. Estas diferencias sugieren que es preciso que el gobierno nacional surinamés asuma un papel más proactivo para coordinar las diversas iniciativas de Cooperación Sur-Sur relativas a infraestructura e integración que están proponiéndose en este momento en relación con el país y sus alrededores.

* La investigación llevada a cabo a los fines de este artículo fue financiada a través de la beca "Jovem Cientista do Nosso Estado" otorgada por Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

INTRODUCCIÓN

La actual ola de Cooperación Sur-Sur (CSS), debido al gran énfasis que pone en la infraestructura como una condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo, crea nuevas oportunidades y desafíos para la integración regional de América Latina y el Caribe (ALC). No sólo ha habido gestiones a nivel regional para fomentar dicha integración; también algunos proveedores de cooperación -como China y Brasil- han venido proponiendo o implementando nuevas iniciativas bilaterales en la región, que incluyen megaproyectos. ¿Cuáles son las implicaciones de las propuestas de Cooperación Sur-Sur en el área de infraestructura que surgen en la región? En este artículo se examina el papel cada vez más importante de la Cooperación Sur-Sur en la integración de las Guayanas, con especial énfasis en la infraestructura de transporte en Surinam y sus alrededores. Más específicamente, se analizan las alianzas bilaterales y multilaterales, tanto nuevas como en consolidación, que cuentan con el respaldo del gobierno surinamés para impulsar las perspectivas de integración del país con la región y con los mercados globales. El artículo se enfoca en tres alianzas de Cooperación Sur-Sur que son particularmente pertinentes para la integración de la infraestructura de Surinam: sus relaciones bilaterales cada vez más profundas con China y Brasil, respectivamente, y su incorporación al proceso de IIRSA en calidad de miembro. Si bien la infraestructura del transporte es una preocupación central de Surinam y sus vecinos, dichas relaciones están impulsadas por una multiplicidad de factores -incluidos la política y la seguridad- que reflejan la importancia estratégica que reviste Surinam para los proveedores de ayuda y cooperación.

Por un lado, existe una disparidad cada vez más evidente entre la forma de acercarse a Surinam por parte de China a través de un megaproyecto que incluye la construcción de un puerto nuevo y una carretera norte-sur que llegue hasta el interior selvático del país, y los planes de Brasil, dirigidos a desarrollar infraestructura en la región amazónica. Los proyectos de ambos proveedores de cooperación no parecen tenerse en cuenta entre sí. Más aún, el marco de IIRSA prioriza diferentes proyectos a la vez, tal vez subestimando el papel creciente (y potencial) de los proyectos bilaterales que quedan fuera de su ámbito de acción. Si bien la diversidad de alternativas presenta nuevas oportunidades para el desarrollo en Surinam, estas diferencias sugieren que es preciso que el gobierno nacional surinamés y las

instituciones multilaterales regionales asuman un papel más proactivo para coordinar las diversas iniciativas de Cooperación Sur-Sur relativas a infraestructura e integración que están debatiéndose o implementándose en este momento en el país y sus alrededores.

ANTECEDENTES

En el último decenio, los países emergentes, estimulados por el crecimiento económico y por políticas exteriores más firmes, comenzaron a asumir un papel cada vez más activo en la asistencia al desarrollo (Mawdsley, 2012). La crisis económica mundial aceleró esta tendencia: los flujos de inversión y de ayuda provenientes de los países del Norte disminuyeron al tiempo que creció el protagonismo de la Cooperación Sur-Sur (OCDE, 2013). En consecuencia, mientras que los donantes del Norte reestructuran y recortan sus programas de asistencia, los proveedores del Sur intensifican su cooperación internacional, a menudo en los mismos países. Este cambio en la dinámica se vuelve especialmente evidente en el caso de Surinam, un país que durante mucho tiempo fue considerado por los analistas del Norte un “país estratégico secundario”, y que, en cambio, reviste cada vez mayor importancia política, económica y de seguridad para los proveedores de Cooperación Sur-Sur de la región y de fuera de ella (*Gráfico 1 y Cuadro 1*).

A pesar de haber dependido siempre de la ayuda de los Países Bajos desde su independencia en 1975, en los últimos años Surinam recurrió cada vez más a la Cooperación Sur-Sur, con fuerte preeminencia de Brasil y China como socios bilaterales, y a las iniciativas multilaterales a nivel regional, como IIRSA y CARICOM. Ese cambio se sustenta en motivos tanto políticos como económicos. En el plano político, las relaciones de Surinam con los países del Norte, incluido su incómodo vínculo con los Países Bajos, se vieron debilitadas tras el triunfo de Dési Bouterse en las elecciones presidenciales de 2010. Bouterse, quien antes había gobernado Surinam bajo un régimen dictatorial, fue condenado *in absentia* por tráfico de estupefacientes por un tribunal holandés en 2000. Los Países Bajos suspendieron de inmediato la ayuda a Surinam y Estados Unidos se distanció del nuevo gobierno. El inicio de la crisis económica mundial en el año 2008 también tornó más exiguas otras fuentes de asistencia e inversión europeas. Algunos donantes

del Norte aún mantienen su presencia en Surinam. Todavía hay varias empresas del hemisferio norte que operan en la industria extractiva de minerales, así como algunas agencias donantes que ejecutan proyectos de ayuda externa en el país. Las relaciones con los Países Bajos se han vuelto un poco menos tensas desde entonces, y Estados Unidos, tal vez en respuesta a la creciente participación de China en Surinam, ha buscado reestablecer y profundizar sus relaciones con Paramaribo a través de iniciativas conjuntas para la lucha contra el narcotráfico y a través de los acuerdos de cielos abiertos.

Gráfico 1

MAPA DE SURINAM



Fuente: CIA Factbook.

Al mismo tiempo, los proveedores de Cooperación Sur-Sur han aumentado en forma considerable sus programas de cooperación en Surinam, sobre todo en el ámbito de la infraestructura de transporte. A diferencia de los socios del Norte, Brasil y China (que en asuntos exteriores adhieren a la política de no intervención) no han tenido reparo alguno en tratar con Bouterse. Los funcionarios del gobierno surinamés se

han mostrado receptivos a esta participación, no sólo al esforzarse por profundizar dichos lazos sino también al describir la suspensión de la ayuda holandesa como una oportunidad para reducir la dependencia y aumentar la integración con América Latina y el Caribe (Martinez McGough y del Rio, 2012a). Bouterse suele subrayar la importancia de las relaciones sur-sur, incluso con países vecinos como Guyana, Venezuela y Brasil (Martinez McGough y del Rio, 2012c). Por ejemplo, Surinam ha estado trabajando para superar los conflictos fronterizos que mantiene con la Guayana Francesa y con Guyana (a lo largo de los ríos Marowijne y Corentine, respectivamente); en 2007, un tribunal arbitral convocado en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar dirimió un conflicto sobre límites marítimos con Guyana. Además, Surinam abrió un consulado nuevo en Belém, en el estado brasileño de Pará, y estableció una vía directa de transporte marítimo con Brasil. Pero tal vez el cambio más fundamental haya sido el crecimiento del comercio y las inversiones de China de la mano del ingreso de una cantidad significativa de inmigrantes chinos que no sólo expandieron considerablemente la diáspora original de inmigrantes de esta nacionalidad, sino que también agregaron nuevas tensiones a la ya compleja política étnica de Surinam (Fat, 2009; Ellis, 2012).

Además de fortalecer sus relaciones bilaterales dentro y fuera de la región, Surinam participa como miembro en varias iniciativas regionales, entre ellas la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) (esta última presidida por el Presidente Bouterse durante la primera mitad del año 2012), y ha profundizado sus lazos con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En enero de 2011, Surinam se incorporó a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en la que se prevé que Bouterse asuma la presidencia *pro t mpore* en agosto de 2013. A través de estas iniciativas, el gobierno surinamés ha resaltado en forma explícita la importancia de la Cooperación Sur-Sur y la integración regional. En la Sexta Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena, Bouterse hizo hincapié en que la unidad regional podría dar lugar a "la Década de las Américas" (Bouterse, 2012). Más aún, Surinam participa en el proceso de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), concebida para consolidar la integración en América del Sur a través del fortalecimiento de sus conexiones en el área del transporte, las telecomunicaciones y la infraestructura energética.

Cuadro 1**ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES DE SURINAM CORRESPONDIENTES A 2012**

Población	560.157
Superficie Total	163.820 km ²
PIB	US\$6,685 miles de millones
Crecimiento real del PIB	4%
PIB per cápita (PPP)	US\$12.300 ¹
Total de exportaciones	US\$2,927 miles de millones ¹
Principales exportaciones	alúmina, oro, crudo, madera, camarones y pescado, arroz, banana
Total de importaciones	US\$1,838 miles de millones ¹
Principales importaciones	Bienes de capital, petróleo, alimentos, algodón, bienes de consumo
Población debajo de la línea de pobreza	70%
Índice de desempleo	7,6% ³
Posición en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD	104 ²

Notas: ¹ Estimación correspondiente a 2012 en dólares estadounidenses; ² de un total de 187 (2011); ³ 2010.

Fuentes: Informe País del FMI 2012; CIA Factbook.

La integración a través de la Cooperación Sur-Sur podría tener un verdadero efecto transformador sobre Surinam, cuya pequeña economía basada en los productos básicos viene luchando desde hace tiempo por atraer inversores, sobre todo fuera del sector de los minerales. En 2012, Surinam se ubicó en el puesto 164 del Índice de Facilidad para Hacer Negocios del Grupo del Banco Mundial (Banco Mundial, 2012). El país es un importante productor de bauxita, que representa alrededor del 15% de su producto interno bruto (PIB) y el 80% de sus ingresos de exportación. Sin embargo, la economía se vio afectada negativamente por una caída de los precios de este mineral, lo que provocó, por ejemplo, el cierre de las operaciones de BHP Billiton en el país. Surinam posee abundantes recursos naturales -no sólo tiene minerales como la bauxita y el oro, sino también depósitos potencialmente significativos de mineral de

hierro, manganeso y, posiblemente, tierras raras en el interior. Cuenta, asimismo, con potencial hidroeléctrico en la región amazónica y potencial agrícola y pesquero a lo largo de su costa caribeña. Por último, tiene algo de producción petrolera *offshore*, con perspectivas de hallar grandes reservas no explotadas. En parte gracias al aumento repentino del comercio, el país experimentó recientemente un fuerte crecimiento económico: su PIB en 2011 creció a 4,5%. La inversión extranjera directa se incrementó en más de tres veces, de US\$163 millones en 2006 a US\$585 millones en 2012 (Martinez McGough y del Rio, 2012c).

A pesar de contar con un gran potencial, sobre todo en relación con el tamaño de su población -el Banco Mundial incluye a Surinam dentro de los 10 países más ricos en recursos naturales-, el país enfrenta desafíos importantes. Tiene elevados niveles de pobreza, como lo refleja su ubicación en el puesto 105 de 186 países relevados por el Índice de Desarrollo Humano 2012 elaborado por las Naciones Unidas (PNUD, 2012). La infraestructura de transporte es sumamente inadecuada. Debido a la falta de carreteras, gran parte del interior del país es abastecida por la navegación interior en la estación de las lluvias y por aeronaves pequeñas (que a menudo aterrizan en pistas de tierra) durante la estación seca. Asimismo, las conexiones internacionales son mínimas, y no hay canales directos con Brasil. La mayor parte de los 4.570 kilómetros de carreteras de Surinam no están pavimentados y el volumen de tránsito es bajo. Existen dos arterias principales, ambas en dirección este-oeste, en la región norte del país, donde se concentra la mayor parte de la población (aproximadamente 560.000 habitantes), cerca de la costa caribeña. La carretera norte se extiende desde Albina, en el límite con la Guayana Francesa, hasta Nieuw Nickerie, en el límite con Guyana, pasando por Paramaribo. La arteria sur une Paramaribo con Apoera vía Bitagron. Ambas carreteras datan de la década de los años sesenta y su estado, de por sí precario, se deterioró considerablemente durante la guerra de guerrillas librada en Surinam (1986-1992).

Renovar la red de transporte ha pasado a ser una prioridad para los donantes de Surinam, no sólo por las mejoras que esto traería a la población local sino también porque sería una manera de ampliar la accesibilidad a las zonas remotas y así dar la posibilidad de explotar el potencial del país. En la última década, se pavimentaron o mejoraron varios tramos de las carreteras, a menudo gracias a la colaboración de una combinación de organismos bilaterales y multilaterales. Por ejemplo, se

está repavimentando una sección de la carretera este-oeste (desde Albina hasta Meerzorg) con fondos de la Unión Europea, la *Agence Française de Développement* y el Banco Interamericano de Desarrollo (IIRSA, 2010). No obstante, la ampliación de la red vial ha sido limitada hasta ahora. No sólo son escasas las conexiones transfronterizas de Surinam hacia otros países; también lo son las interconexiones entre las zonas costeras y las áreas selváticas del interior del país (van Dijck, 2013). Más aún, sus instalaciones portuarias -que también constituyen un componente clave de la competitividad del país- son insuficientes, lo que dificulta el comercio exterior tanto con los países vecinos como con otras regiones. La vecina Guyana compite con Surinam por ocupar el lugar de “país caribeño de entrada a América del Sur” y, a diferencia de Surinam, ya cuenta con una carretera que llega hasta el norte de Brasil. Por lo tanto, mejorar el transporte y su integración constituye un objetivo esencial en la búsqueda por lograr mayor competitividad para Surinam.

Si bien los donantes del hemisferio norte, incluida la Unión Europea, priorizan el sector del transporte en sus programas de asistencia, dentro del gobierno surinamés existe una percepción cada vez mayor -puesta de manifiesto en el discurso de política exterior sobre Cooperación Sur-Sur- de que otros socios de la cooperación podrían ayudar al país a alcanzar un grado de independencia que no logró la ayuda del Norte. En la próxima sección de este trabajo se analiza las principales iniciativas de Cooperación Sur-Sur vinculadas a la integración del transporte: el papel de Surinam dentro de IIRSA y su creciente cooperación bilateral con China y con Brasil.

INICIATIVAS BILATERALES Y MULTILATERALES DE COOPERACIÓN SUR-SUR

SURINAM E IIRSA

Como integrante del “Eje del Escudo Guayanés” definido por IIRSA, que comprende la totalidad de los territorios de Surinam y Guyana y la región este de Venezuela y el norte de Brasil, Surinam se comprometió a hacer de la expansión y el mejoramiento de la infraestructura un tema prioritario. En consecuencia, su presupuesto nacional de 2012 asignó prioridad a las carreteras, los puentes, las escuelas públicas y la vivienda. Se renovó el puerto de Paramaribo y el gobierno ha venido insistiendo en

la necesidad de conseguir financiamiento para otros proyectos de infraestructura a través de asociaciones público-privadas así como de ajustes impositivos. Además, el gobierno surinamés y sus socios realizan un esfuerzo continuo por fortalecer las instituciones afines: por ejemplo, el Ministerio de Economía creó una nueva unidad de inversiones con la asistencia del BID (Sandel, 2009).

En el marco de IIRSA, que intenta identificar aquellos proyectos de inversión y mejoras que podrían ser estratégicos para fortalecer la integración de toda América del Sur, el potencial de integración de Surinam se analiza en el contexto más amplio de la diversidad económica y geográfica de las Guyanas y, en términos más generales, de la región amazónica. Dentro de IIRSA, la principal prioridad para esa zona es la de interconectar a los países a lo largo de la costa caribeña (y a la Guayana Francesa, que es un departamento de ultramar de Francia). Para ayudar a garantizar la calidad y el potencial de integración de las iniciativas de mejoramiento, también se espera que las iniciativas dirigidas a la revitalización de la red vial estén a la altura de los niveles fijados por IIRSA.

Dentro de Surinam, IIRSA asigna prioridad a la rehabilitación de la carretera este-oeste más septentrional del país, que con el tiempo pasaría a formar parte de un extenso corredor que interconectaría Ciudad Guayana en Venezuela con Paramaribo. Debido a las precarias condiciones de muchos tramos de esta ruta de Surinam, IIRSA ha instado a pavimentar y mejorar esta arteria, que también es importante dada la alta concentración demográfica y económica que existe a lo largo de su recorrido. Un segundo objetivo de mediano plazo es el mejoramiento de la carretera meridional este-oeste para 2015. La Dirección de Planeamiento de Surinam también ha analizado la posibilidad de incorporar el enlace este-oeste a la Carretera Panamericana, que une todo el continente americano en un sistema de rutas norte-sur que se extiende desde Prudhoe Bay en Alaska hasta Ushuaia en Argentina, con solo una interrupción importante (el Tapón del Darién en Colombia).

En cuanto a una carretera en dirección norte-sur dentro de Surinam, los documentos de planeamiento de IIRSA se refieren a ello de manera imprecisa como un proyecto “de largo plazo” o como un “proyecto futuro” sin plazo establecido para iniciar los estudios de factibilidad. En cambio, el Eje del Escudo Guayanés tiene planes concretos para mejorar la actual carretera

que une Caracas con Manaos y pavimentar los tramos más deteriorados de la ruta que conecta Georgetown con Boa Vista. Otro componente previsto por IIRSA es una conexión entre Brasil y Surinam, pero con una trayectoria que se alejaría de la frontera entre ambos países: sería, en cambio, una extensión de un corredor este-oeste cuya sección occidental recorrería el tramo desde Georgetown, pasando por Paramaribo, hasta Albina, sobre la frontera con la Guayana Francesa, y cuya sección más oriental se extendería desde Oiapoque hasta Ferreira Gomes. La unión de los dos tramos separados dependerá, en gran medida, de si la Guayana Francesa, que no forma parte de IIRSA, se integra como miembro observador o participante.

EL ACERCAMIENTO DE CHINA A TRAVÉS DE SU MEGAPROYECTO

Si bien la participación de China en América Latina y el Caribe aún está motivada por el comercio, durante los últimos cinco años las inversiones chinas en la región se incrementaron de manera significativa. En 2010, los créditos otorgados por China a la región (aproximadamente US\$37 mil millones) superaron los compromisos combinados del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el *Ex-Im Bank* de Estados Unidos (Gallagher *et al.*, 2012). Es más, es probable que esta tendencia se acelere. Durante su visita a la región de ALC en junio de 2012, el ex primer ministro Wen Jiabao propuso ampliar la cooperación a través de la creación de un Foro de Cooperación América Latina-China, al tiempo que ofreció US\$15 mil millones en préstamos iniciales. El mayor protagonismo de China en la región incluye un creciente interés en la infraestructura de transporte de América Latina y el Caribe, donde la mayor parte de las inversiones chinas apuntan a facilitar el comercio con la región (por ejemplo, transporte de *commodities* de ALC a China y de productos manufacturados chinos a mercados de ALC).

Tanto el gobierno como el sector privado de China han manifestado gran interés en los ferrocarriles, las carreteras y los puertos sumamente subdesarrollados de la región. En algunos países, las empresas chinas han propuesto una cantidad de "megaproyectos", que incluyen la construcción de nuevos puertos, centros de distribución de importaciones en México y Chile y ferrocarriles o "canales secos" en Colombia y Nicaragua para que sirvan como alternativas al Canal de Panamá. Si bien existen otros proveedores de Cooperación Sur-Sur que también están embarcados en megaproyectos en la región (Odebrecht de Brasil está construyendo

Puerto Mariel en Cuba, y Rusia tiene inversiones estimadas en US\$20 mil millones en Venezuela), el abundante financiamiento y la experiencia previa de China en el desarrollo de infraestructura a gran escala en su propio territorio y en África -incluso en países que fueron ignorados durante mucho tiempo por la ayuda del Norte- encuentran adhesión para respaldar sus propuestas en ALC.

En particular, las empresas chinas (con el apoyo de organismos gubernamentales) le han presentado a Surinam una importante propuesta para realizar obras de infraestructura. El paquete incluye un puerto nuevo y una carretera de 500 km desde Paramaribo, cerca de la costa caribeña, hasta el puerto amazónico de Manaos, en el centro de la Amazonia brasileña, a un lado del recorrido del ferrocarril. La propuesta fue recibida con entusiasmo en el gobierno surinamés, que está deseoso por desarrollar el interior densamente selvático (y escasamente poblado). Sin embargo, el protagonismo que logró China en Surinam no estuvo exento de tensiones, en particular debido a que, con la llegada de inmigrantes, la población de ascendencia china aumentó a aproximadamente 40.000 habitantes (un 10% de la población). Ante el temor de que Surinam esté simplemente transfiriendo su anterior dependencia de los Países Bajos a China, grupos políticos opositores y parte de la sociedad civil cuestionan la decisión del gobierno surinamés de aceptar préstamos tan grandes de China. El gobierno defiende sus relaciones florecientes con China argumentando que son una oportunidad para impulsar y diversificar el comercio y la inversión extranjera directa.

La oferta del megaproyecto se produce dentro del contexto de un veloz acercamiento entre Surinam y China. Las relaciones diplomáticas entre ambos países se establecieron formalmente en mayo de 1979, si bien en los decenios subsiguientes hubo pocas instancias concretas de cooperación entre ellos. Ellis (2012) señala que, a medida que crecía la participación china en Surinam en la década de los años noventa, ésta no siguió el patrón centrado en el comercio como ocurrió en el resto de la región sino que, por el contrario, se concentró en la infraestructura de transporte. En 2011, sólo el 2,4% de las exportaciones de Surinam fueron destinadas a China (comparadas con el 32,6% a Estados Unidos y el 22% a Bélgica); la importación de productos chinos a Surinam representó aproximadamente un 12,7% del total, en comparación con el 33,6% de la de Estados Unidos y US\$20,7 millones de los Países Bajos (MRE, 2013). En 1998, el gobierno surinamés firmó un

Memorándum de Entendimiento con la empresa china Dalian para pavimentar 270 km de carreteras. A pesar de que la oposición política ofreció cierta resistencia, el proyecto finalizó en 2003 y luego Dalian fue contratada para llevar adelante varios otros proyectos de infraestructura, la mayoría de ellos relacionados con la rehabilitación de carreteras. En la actualidad, Dalian tiene a su cargo la explotación de minas de grava y obras para la construcción de 8000 viviendas públicas financiadas con un préstamo del *Ex-Im Bank* de China (Taiwán hizo una oferta para implementar el mismo proyecto en un intento infructuoso de reconocimiento diplomático, pero fue rechazado por el gobierno surinamés). Estos proyectos han venido de la mano de iniciativas de cooperación en otras áreas, tales como educación, agricultura y turismo, así como de cierta asistencia militar (Embajada de la República Popular China en la República de Surinam, 2009). En un esfuerzo por dar un nuevo impulso a sus lazos de cooperación con Surinam, los diplomáticos chinos a menudo hacen hincapié en los vínculos históricos que unen a ambos países y señalan, por ejemplo, que muchos políticos surinameses son de ascendencia china, incluso Bouterse (Yuan, 2010).

Desde el punto de vista geográfico, los proyectos y las propuestas de infraestructura que China presentó a Surinam se han focalizado en las llanuras costeras, donde se concentran la población, la infraestructura actual y la mayor parte de la actividad económica del país. Pero el interés de China en el interior de Surinam, que está cubierto prácticamente en su totalidad por una selva tropical prístina, ha ido aumentando, en especial dada la producción de leña y las reservas de minerales potencialmente importantes. Desde la visita del Vicepresidente Ram Sardjoe a China en 2007, ambos países han firmado diversos acuerdos de préstamos para llevar a cabo proyectos más ambiciosos relacionados con la infraestructura portuaria y vial, que incluyen planes para ampliar el acceso al interior. Las empresas chinas también están interesadas en expandir las exportaciones de madera surinamesa a China. En septiembre de 2011, los dos países firmaron convenios de cooperación adicionales que contemplaban créditos y subvenciones y mencionaban que el Banco de Desarrollo de China estaba analizando la posibilidad de financiar proyectos de infraestructura (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011). Durante la visita del Presidente Xi Jinping a América Central y el Caribe en junio de 2013, que incluyó una parada en Trinidad y Tobago, estaba previsto que el mandatario mantuviera conversaciones bilaterales con Bouterse (entre otros

jefes de estado de países de CARICOM) sobre temas vinculados a infraestructura.

Los proyectos propuestos hasta el momento son ambiciosos en cuanto a su alcance. Como parte del acuerdo de cooperación firmado en 2010 con Cheng Dong International y China Harbour, las empresas chinas propusieron construir un nuevo puerto de aguas profundas en el Caribe y unir Paramaribo con Manaos por carretera y por ferrocarril. El acuerdo también incluye una enorme represa que se extendería desde Albina hasta Nickerie, con puentes que cruzarían los ríos Corentine y Marowijne para unir Surinam con las vecinas Guayana Francesa y Guyana, respectivamente (Martínez McGough y del Río, 2012b). El proyecto se plantea como una iniciativa con el potencial de transformar a Surinam en un importante nodo del transporte marítimo (en la actualidad, ninguna de las grandes compañías navieras, incluidas aquellas que transportan productos primarios de Brasil a China, pasan por Surinam). Por su parte, la conexión norte-sur por carretera y por ferrocarril hacia el interior del país serviría como ruta de integración nacional, en especial porque cruzaría las dos carreteras este-oeste que están en pleno proceso de modernización. Sin embargo, la caída de los precios de los productos básicos podría modificar la importancia que hasta ahora le fue asignada a Surinam, e incluso podría cambiar la relación costo-beneficio de estos proyectos de gran envergadura. Más aún, tal como se analiza en la siguiente sección de este artículo, el potencial de integración internacional de la carretera norte-sur dependería no sólo de la viabilidad del proyecto, del lado de Surinam, sino también del grado de interés de parte del gobierno brasileño y los actores del sector privado, sobre todo de las empresas de construcción, lo cual plantea un interrogante clave, si se tienen en cuenta los desafíos económicos y ambientales que plantea un proyecto de tales características.

EL CRECIENTE INTERÉS DE BRASIL EN SURINAM

Surinam y Brasil comparten una frontera en una región que reviste importancia estratégica para ambos, debido, en gran parte, a la dificultad de patrullar una zona tan selvática. Hacia el final de la Guerra Fría, Surinam pasó a ser una preocupación, desde el punto de vista de la seguridad, para el régimen militar brasileño. En 1983, el gobierno del General Figueiredo (1979-1985) envió una misión de alto nivel a Surinam encabezada por el General Venturini para ofrecer

asistencia política, militar y económica. Ese ofrecimiento fue un intento por impedir que el régimen de Bouterse profundizara sus vínculos con Cuba (Domínguez Ávila, 1983). Después, el interés de Brasil en Surinam decayó; durante las dos décadas siguientes, el comercio entre ambos países se mantuvo en niveles insignificantes. Sin embargo, recientemente, los intercambios comerciales han venido incrementándose con rapidez, para pasar de US\$10,7 millones en 2002 a US\$62,1 millones en 2012. De todos modos, el volumen de comercio aún es pequeño. En 2012, Brasil representó apenas el 0,1% de las exportaciones de Surinam y el 4,1% de sus importaciones (MRE, 2012). Los flujos comerciales entre ambos países se ven obstaculizados, en parte, por las dificultades del terreno y por la ausencia de rutas de transporte directas. Alrededor del 95% del volumen total del comercio bilateral se transporta por mar (FUNCEX, 2010).

Para el gobierno brasileño, este crecimiento del comercio es parte de un intento más amplio por aumentar la integración en materia política, económica y de seguridad en América del Sur, incluidos los países del escudo guayanés, a los que Brasil considera sudamericanos más que caribeños (Farías, 2000). El gobierno brasileño ha comenzado a hablar de Surinam como su "socio estratégico" (Agostine, 2009), y sus conversaciones recientes han girado en torno a la cooperación energética, en particular dado el potencial hidroeléctrico y las perspectivas petroleras de Surinam. Desde 2011, Brasil ha estado cooperando con el Ministerio de Recursos Naturales de Surinam y la Universidad Anton de Kom de Surinam con el objetivo de mapear la geología de la frontera Brasil-Surinam, lo que demuestra un interés en explorar el potencial mineral de esa zona. Asimismo, hay algunas consideraciones políticas. Durante su ratificación en el Senado, el embajador de Brasil en Paramaribo sugirió que Brasil debía aprovechar las oportunidades que se abrían después de que Surinam manifestara su intención de acercarse a otros países sudamericanos y en vista de que los Países Bajos han tomado distancia de su antigua colonia (Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, 2011).

En una reunión celebrada en febrero de 2013 en Brasilia, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Patriota, y su contraparte surinamés, Winston Lackin, trataron temas como educación, salud, agricultura y electricidad, así como asuntos políticos como la cumbre Brasil-CARICOM (Ministerio de Defensa, 2012). Además, Brasil ha venido intensificando

su cooperación en materia de defensa con Surinam en pos de la vigilancia y la prevención del comercio de estupefacientes en la región amazónica (existe cierto grado de preocupación respecto de que Surinam podría servir como centro de transbordo de la cocaína y otras drogas provenientes de América del Sur, y que las zonas selváticas podrían ser vulnerables a la infiltración de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC). El tráfico de personas desde y hacia Surinam es otra preocupación en común, si bien el gobierno ha creado una comisión antitráfico para abordar el tema. Los amplios intereses estratégicos de Brasil también se ven reflejados en la creciente cooperación bilateral en materia de defensa, en la que Brasil está reacondicionando vehículos de combate en las Fuerzas Armadas de Surinam y poniendo de relieve la necesidad de que Surinam participe en la integración de la defensa sudamericana (Carvalho, 2011).

Por último, el gobierno de Brasil está interesado en ayudar a garantizar la seguridad de unos 18.000 brasileños que residen en Surinam, muchos de los cuales ingresaron al país en forma ilegal en busca de oro. En 2009, se produjeron serios disturbios en Albina (que es la base de los buscadores de oro que exploran la zona) entre los negros cimarrones locales (*maroons*) y los buscadores de oro, entre los que había ciudadanos brasileños, chinos, colombianos y peruanos después de que un hombre fuera supuestamente asesinado a puñaladas por un brasileño. El gobierno de Brasil envió una misión diplomática para ayudar a sus ciudadanos y los incidentes terminaron con la evacuación de brasileños y chinos de la zona.

Con respecto a los planes de China para la construcción de la carretera y el ferrocarril para conectar Paramaribo con Manaos, hasta el momento Brasil no ha expresado interés de su parte. A pesar de las conversaciones mantenidas sobre la integración de la infraestructura en la Amazonia tras la elección de Bouterse, no ha habido avances. El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES), que financia la Cooperación Sur-Sur en muchos otros países de la región (incluso proyectos llevados a cabo por empresas constructoras), no tiene proyectos bilaterales en Surinam ni planes conocidos para financiar ese enlace de transporte directo. El proyecto "Arco Norte" de Brasil apunta a conectar el norte de Brasil con las tres Guayanas, pero en forma de rotonda, con una carretera que vuelva a ingresar a Brasil y finalice en la desembocadura del río Amazonas en el estado de Amapá. En julio de 2009, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército Brasileño finalizó la construcción

de un puente de 230 metros sobre el río Tacutu, pero éste integra a Brasil con Guyana más que con Surinam. En 2012, se terminó un segundo puente, que une a Brasil con la Guayana Francesa a través del río Oiapoque.

Más aún, el gran paquete de incentivos para financiar obras de infraestructura lanzado por la Presidenta Dilma Rousseff parece centrarse más en el desarrollo de la infraestructura a escala nacional que en la integración regional. Si bien incluye planes para modernizar y ampliar las terminales en el puerto de Manaus, no incluye planes para la construcción de una carretera o un ferrocarril de Manaus a Surinam. El poco (o nulo) interés de Brasil en una conexión directa con Surinam es el resultado de una variedad de factores. *En primer lugar*, una carretera de ese tipo atravesaría una vasta zona de selva tropical virgen, lo cual generaría inquietud en materia ambiental. La ruta propuesta pasaría por zonas que han sido declaradas parques o reservas nacionales, tales como la Reserva Natural de Surinam Central, declarada patrimonio de la humanidad, y el Parque Nacional de las Montañas Tumucumaques de Brasil, el área de selva tropical virgen, continua y protegida más grande del mundo. A pesar del creciente interés del sector privado (incluidas las empresas brasileñas) por explotar los recursos de la Amazonia, entidades de la sociedad civil a ambos lados de la frontera han presentado una fuerte oposición a los proyectos de infraestructura más importantes, que incluyen carreteras que generarían incentivos para la tala ilegal de árboles, la deforestación y la extracción de minerales. Cerca de la frontera con Surinam, la única carretera brasileña existente es una vía pequeña y sin pavimentar que utilizan los pueblos originarios Kayapó (DNIT, 2012). Los ambientalistas se oponen con vehemencia a la pavimentación del tramo amazónico de la BR-163, una carretera de 1780 km que se extiende desde el Mato Grosso, en Cuiabá, hasta Santarém, al oeste de Manaus, y que fue construida (con consecuencias ambientales perdurables) por el régimen militar de la década de los años setenta.

En segundo lugar, a los riesgos ambientales cabe sumar las perspectivas de que se exacerben las tensiones sociales. Una mayor accesibilidad a esas localidades remotas podría dar lugar a la explotación y extracción de minerales. Si bien, por un lado, esa actividad podría contribuir al dinamismo económico de ambos países, la extracción se realizaría en zonas alejadas en las que, tal como lo ha demostrado la historia, es sumamente difícil poner freno a la explotación y la tala de árboles ilegales. La llegada de más inmigrantes ilegales también

podría sumar más tensión a un escenario etnopolítico que ya es de los más complejos de América Latina y el Caribe. En 2009, una red de grupos originarios de la Amazonia emitió una declaración en la que denunciaba que la decisión del Escudo Guayanés de IIRSA era la "responsable del genocidio de los pueblos originarios y de la depredación de la selva" (Informe del *Forest Peoples Programme*, 2009). La ONG brasileña *Instituto de Pesquisa e Formação em Educação Indígena* (IEPé) ha venido trabajando en la formación de una red de grupos originarios en todo el altiplano guayanés, con grupos de Brasil, Guayana Francesa y Surinam. Por lo tanto, la construcción de un corredor interamazónico encontraría resistencia de parte de grupos de la sociedad civil a ambos lados de la frontera.

Además de generar nuevas tensiones al permitir el movimiento transfronterizo, esa clase de conexión terrestre también podría facilitar el tráfico de estupefacientes y de personas. Por último, no queda claro si una carretera y un ferrocarril para conectar Manaus con Paramaribo realmente permitirían reducir el costo del transporte fluvial al punto de justificar los costos de su construcción. Existe otro proyecto para construir una carretera amazónica que ya se encuentra en la etapa de implementación: "la carretera al Pacífico", una ruta diseñada para unir la Amazonia brasileña con la costa peruana. Este proyecto ha sido cuestionado por proponer un camino demasiado largo y sinuoso como para que pueda convertirse en el corredor principal para transportar hacia el Pacífico la soja, el mineral de hierro y otras materias primas brasileñas para su posterior exportación a Asia (Carvalho, 2011). El análisis de la relación costo-beneficio de ese proyecto debería no sólo tener en cuenta los riesgos políticos y sociales sino también ponderar sus ventajas y desventajas económicas en vista de las distancias y el terreno afectado.

CONCLUSIÓN

La Cooperación Sur-Sur tiene el potencial de transformar la infraestructura de transporte de Surinam y, en términos más generales, su economía, pero requiere un importante financiamiento, un estudio cuidadoso de los riesgos en juego y un considerable esfuerzo de coordinación de los interesados. La finalización de un corredor Surinam-Brasil propuesto por compañías chinas, con respaldo del Estado chino, no se vislumbra como un proyecto

viable, puesto que depende no sólo de que se superen ciertos obstáculos del lado de Surinam sino también de que Brasil se comprometa con el plan. Por consiguiente, es posible que el actual interés de China se relacione más con la idea de mejorar el acceso al interior de Surinam -y favorecer la extracción de sus recursos naturales y su transporte vía el Caribe- que con la intención de facilitar el comercio de larga distancia a través del Amazonas. Aún si se completa sólo el tramo del corredor correspondiente al territorio de Surinam, el megaproyecto chino puede tener un impacto trascendental en la economía, la demografía y el medio ambiente del país, con probables efectos positivos indirectos (*spillovers*) en la esfera política. En cuanto a los planes contrapuestos que existen para Surinam y que se han gestado en el marco de IIRSA y de los acuerdos de cooperación bilateral, surgen nuevos interrogantes respecto de cómo coordinar tales planes divergentes. Si bien algunos de los proyectos que se proponen pueden no ser incompatibles ni excluyentes, se basan claramente en una concepción diferente de la importancia estratégica del país, del lugar que ocupa en la región y de su política interna. Si bien la falta de coordinación no es exclusiva de la Cooperación Sur-Sur, este fenómeno no tiene por qué tener el mismo nivel de “fragmentación entre los donantes” que tantas veces ha caracterizado a la ayuda para el desarrollo. En términos más específicos, este desajuste entre los marcos de integración bilaterales y multilaterales observado en el caso de Surinam subraya la necesidad de que los gobiernos nacionales y las partes interesadas en Surinam (y, más ampliamente, en América Latina y el Caribe) coordinen mejor los marcos regionales y nacionales para proyectos de infraestructura con las audaces iniciativas de cooperación bilateral que se proponen. Sin tal coordinación, Surinam corre el riesgo de no aprovechar al máximo el potencial de las inversiones en infraestructura estratégica (por ejemplo, si no planifica la integración intermodal) o bien de respaldar proyectos impulsados por intereses económicos de corto plazo en vez de proyectos sustentables en el largo plazo.

En términos más generales, se hace cada vez más necesario repensar la coordinación de la integración a la luz del crecimiento de la Cooperación Sur-Sur dado que, aunque China y Brasil han asumido un papel especialmente activo en la cooperación internacional, aún están lejos de ser los únicos proveedores de Cooperación Sur-Sur destinados a desempeñar el rol protagónico en América Latina y el Caribe, incluida la zona del Escudo Guayanés. Rusia, India e Irán ya

han emprendido nuevos proyectos de cooperación en la zona, algunos de los cuales también podrían ser caracterizados como “megaproyectos”. Por último, el énfasis en obras de infraestructura pesada promovidas por las nuevas alianzas de Cooperación Sur-Sur, incluido el grupo de BRICS (que prevé la constitución de un Banco de Desarrollo de BRICS fundamentalmente para financiar grandes obras de infraestructura) probablemente requiera un nivel diferente de preparación, negociación y análisis de riesgo por parte de los receptores de Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- AGOSTINE, CRISTIANE. 2009. "O vizinho esquecido: as relações Brasil-Suriname", en: *Valor Econômico*. 29 de diciembre.
- BANCO MUNDIAL. 2012. *Doing Business: Economy Rankings*. Washington, DC.
- BOUTERSE, DESIRÉ DELANO. 2012. "Remarks at the VI Summit of the Americas". Cartagena de Indias. 14 de abril.
- CARVALHO, PEDRO. 2011. "Na nova estrada Brasil-Pacífico, o progresso é via de mão dupla", en: *iG*. 12 de julio.
- CASTRO, EDNA. 2012. "Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana", en: *Cadernos CRH*, 25(64). Enero-Abril.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2012. *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. LC/L.3506. Santiago de Chile. Junio.
- COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DEL SENADO. 2011. "Energia será prioridade na relação com Suriname, diz indicado a embaixador". Brasília DF. 20 de octubre.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). 2012. "Ata da reunião extraordinária da diretoria colegiada do DNIT". Brasília, DF.
- DOMÍNGUEZ AVILA, CARLOS FEDERICO. 1983. "Guerra Fria na Região Amazônica: um estudo da Missão Venturini ao Suriname", en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1): 7-28.
- ELLIS, R. EVAN. 2012. "Suriname and the Chinese: Timber, Migration, and Less-Told Stories of Globalization", en: *SAIS Review*, 32(2): 85-97.
- EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA EN LA REPÚBLICA DE SURINAM. 2009. "China Grants Suriname Military Materials". Comunicado de prensa. 6 de octubre.
- FARIAS, DÉBORAH B. L. 2000. "O Brasil e o CARICOM", en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43(1): 43-68.
- FAT, PAUL TJON SIE. 2009. *Chinese New Migrants in Suriname: The Inevitability of Ethnic Performing*. Uva Proefschriften.
- FOREST PEOPLES PROGRAMME. 2009. "Guiana Shield Resolution on IIRSA". 17 de abril.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR (FUNCEX). 2010. "O potencial de comércio e investimentos entre o Brasil e o Suriname". Rio de Janeiro.
- GALLAGHER, KEVIN P.; IRWIN, AMOS Y KOLESKI, KATHERINE. 2012. *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Washington, DC: The Inter-American Dialogue.
- INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA). 2010. "Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Informe de evaluación".
- MARTINEZ MCGOUGH, MICHAEL Y DEL RIO, GONZALO. 2012a. "Our regional integration policy is based on economic diplomacy", en: *Worldfolio*. 31 de agosto.
- 2012b. "Paving the way to a prosperous future", en: *Worldfolio*. 31 de agosto.

-----, 2012c. "Suriname Report", suplemento independiente de *The Miami Herald* por Business & Investment, en: *WorldFolio*. 31 de agosto.

MAWDSLEY, EMMA. 2012. *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Londres: Zed Books.

MINISTERIO DE DEFENSA. 2012. "Brasil quer Guiana e Suriname envolvidos na integração em defesa sul-americana", en: *Defesamet*. 14 de Septiembre.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. 2011. "Ontwikkelingsdiplomatie werpt vruchten af Zuid-Zuid-samenwerking ten bate van ontwikkelingsdoelstellingen". Paramaribo, 29 de Septiembre.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. 2013. "Dados básicos e principais indicadores econômico-comerciais: Suriname". MRE/BRP/DIC. Brasília. Mayo.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). 2013. *Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets*. Abril.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2012. *Informe sobre Desarrollo Humano 2012*. Nueva York.

SANDEL, SUSAN IRIS. 2009. "Suriname: The economic crisis", presentación en PowerPoint proyectada en la XX Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Antigua, Guatemala. 24-25 de septiembre.

VAN DIJCK, PITOU. 2013. *The Impact of the IIRSA Road Infrastructure Programme on Amazonia*. Oxon: Routledge.

YUAN NANSHENG. 2010. "Embajador de China en Surinam Yuan Nansheng expresa sus deseos de Año Nuevo a la nación". Renmin Wang. (disponible en chino).

SEGURIDAD ENERGÉTICA Y COOPERACIÓN BINACIONAL: UN ESTUDIO DE CASO DE LA REPRESA DE ITAIPÚ

THAUAN SANTOS

Se desempeña actualmente como profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del estado de Rio de Janeiro e investigador en el campo de la Cooperación Sur-Sur (desarrollo, comercio, inversión y finanzas) en el BRICS Policy Center (BPC). Es Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad de Rio de Janeiro (PUC-Rio) y es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil, con cursos de extensión en Economía realizados en la Facultad de Economía de la Universidad de Porto, Portugal. Tiene trabajos publicados en revistas brasileñas e internacionales en áreas tales como integración regional, cooperación energética y comercio internacional e inversión.

LUAN SANTOS

Es investigador en el Centro de Estudios Integrados sobre Cambio Climático y Medio Ambiente (Centro Clima/ COPPE/UFRJ) y en el Laboratorio Interdisciplinario de Medio Ambiente (LIMA/COPPE/UFRJ). Es Magíster en Planificación Energética de la Escuela de Posgrado en Ingeniería (PPE/COPPE/UFRJ) y posee estudios en el área de Administración cursados en la UFRJ, ha realizado cursos de extensión en la Maestría Integrada en Ingeniería Ambiental y en la Facultad de Ingeniería, Universidad de Porto (FEUP), Portugal. Es autor de numerosos artículos en revistas académicas y de un libro sobre economía ambiental, cambio climático e integración energética.

CASSIA OLIVEIRA

Es Licenciada en Ciencias Económicas por la UFRJ. Realizó cursos de extensión en la Universität Konstanz, Alemania. Actualmente cursa la Maestría en Economía para el Desarrollo en la Universidad de Göttingen, Alemania. Trabaja en el sector no gubernamental, en Rio de Janeiro, Brasil, en temas socioeconómicos, tales como programas de generación de ingresos e inclusión social en las favelas brasileñas. Fue investigadora en el Instituto de Economía de la UFRJ en desarrollo socioeconómico, institucionalismo y el papel del Estado.

El objeto del presente artículo no solo es presentar una revisión bibliográfica sobre la Cooperación Sur-Sur (CSS) en cuestiones energéticas sino también entenderla, fundamentalmente, desde la perspectiva de los países de América Latina y el Caribe (ALC). De hecho, en este trabajo se postula que el desarrollo de la integración física energética del subcontinente presenta un gran número de beneficios pero también de barreras y, para ello se centra en el estudio de caso de la cooperación energética entre Brasil y Paraguay en relación con la represa de Itaipú. El propósito principal de este trabajo es analizar la amenaza de que se cancele dicha cooperación a raíz de la suspensión temporaria de Paraguay en el MERCOSUR y la UNASUR en la segunda mitad de 2012. El objetivo, pues, es poner de relieve la importancia de este proyecto binacional para ambos países, que actualmente exige la adopción urgente de acciones a nivel nacional. También es importante subrayar que, dado que aborda un problema diplomático actual que puede afectar directamente la seguridad energética de la región, este trabajo no solo tiene relevancia académica sino que propone fundamentalmente un enfoque basado en políticas que corresponderá continuar analizando.

INTRODUCCIÓN

Es fácil ver y entender porqué el rápido y sostenido crecimiento económico registrado en muchos países en desarrollo en la última década ha favorecido que se constituyeran en socios de la cooperación internacional y ha impulsado el desarrollo de la Cooperación Sur-Sur (CSS), que habitualmente implica compartir y crear nuevos conocimientos, generar aprendizaje mutuo, sentir una mayor identificación con la búsqueda de soluciones y generar nuevas prácticas creativas entre los países del sur.

Cuando observamos la realidad de los países de América Latina y el Caribe (ALC), vemos que comparten un pasado histórico así como problemáticas actuales debido, por ejemplo, a que tienen recursos económicos, estructuras sociales y políticas similares y una geografía, culturas e idiomas comunes. Sin embargo, y precisamente por las dificultades que comparten, los países de ALC tienen ante sí oportunidades comunes (por ejemplo, acuerdos de inversión), que suelen abordarse mejor al poder manejar costos más bajos a nivel regional a través de la acción colectiva sur-sur. Por lo tanto, en virtud de sus estructuras similares, los países pueden compartir experiencias y capacidades con vistas a hallar soluciones colectivas a sus problemas.

Dado que el tema de la energía exige un tratamiento especial porque, a diferencia de todos los demás bienes y servicios, afecta todas las dimensiones económicas, la infraestructura física (energética) de América Latina merece suma atención y rigor en las investigaciones para que ciertas regiones logren superar el subdesarrollo al conferirles mayor autonomía. Al ser la represa de Itaipú¹ la infraestructura energética de mayor envergadura, el presente artículo se centra en dicha represa y en el actual conflicto entre Brasil y Paraguay.

Este trabajo no sólo tiene importancia académica sino que fundamentalmente presenta un enfoque práctico basado en políticas. Planteamos la discusión sobre la integración energética regional en el marco del debate sobre el desarrollo de estos dos países. Si bien la discusión sobre el potencial energético, la sustentabilidad social y medioambiental y las cuestiones políticas está profusamente tratada por la literatura multidisciplinaria, el actual conflicto diplomático,

suscitado a raíz de la suspensión de Paraguay del MERCOSUR y la UNASUR, exige una investigación más exhaustiva. De allí que este sea el objetivo central de nuestro artículo.

En lo que respecta a las políticas, nos proponemos hacer una revisión bibliográfica y presentar un análisis teórico de los beneficios que la represa de Itaipú reportó para Brasil y Paraguay una vez concluida su construcción y que ambos países pudieran hacer uso de la electricidad generada. Luego presentamos un análisis estratégico para contribuir a una mejor comprensión sobre este aspecto de la cooperación energética y evaluar sus perspectivas.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: primero, presentamos una breve revisión de la literatura sobre cooperación e integración energéticas en ALC y analizamos sus principales beneficios y obstáculos; la segunda sección consiste en un estudio de caso sobre la represa de Itaipú -un referente en la literatura sobre la integración energética de América Latina-, que se basa en las matrices de recompensas (teoría de juegos) e ilustra los riesgos asociados a este conflicto diplomático entre Brasil y Paraguay; en la tercera sección se exponen las principales conclusiones.

BREVE REVISIÓN DE LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN ENERGÉTICAS EN ALC

Según la CEPAL (2009, p. 1), la “integración regional es el proceso mediante el cual diversas economías nacionales incrementan su complementación, buscando aumentar sus mutuos beneficios” y puede dividirse en tres tipos: (i) integración económica y comercial; (ii) integración política; e (iii) integración física. Si bien esta última se aborda con menos frecuencia en la literatura, es importante recordar su estrecha relación con las otras dos, al igual que su impacto directo en el desarrollo socioeconómico.

El tema de la energía exige especial cuidado puesto que, a diferencia de todos los demás bienes y servicios, afecta todas las dimensiones económicas (Bertinat y Arelovich, 2012, p. 13). Y es precisamente por esta especificidad que la infraestructura física (energética) de América Latina requiere especial atención y una rigurosa investigación, ya que puede contribuir a superar el subdesarrollo al conferir mayor autonomía a los países.

¹ La represa de Itaipú se construyó en las décadas de los años setenta y ochenta y se encuentra totalmente operativa.

En este contexto, el presente trabajo se basa en la tercera definición de integración regional, o sea, la integración física, y en la realidad energética de América del Sur a la luz de su efecto derrame.

BENEFICIOS

Es bien sabido que la integración energética en América del Sur:

“(…) ha sido discutida durante más de tres décadas. Originalmente, las iniciativas surgieron en el contexto de una importante participación de los Estados en las empresas vinculadas al sector energético. Durante la década de los años noventa, los planes de integración energética tuvieron un nuevo impulso, con un enfoque predominantemente liberal y con un alcance territorial más amplio: el continental”. (Bertinat, 2008, p. 21).

Por consiguiente, es necesario tener presente que no solo hubo un desvío de políticas relativas a la evolución de la integración regional de América del Sur sino que, además, se incorporaron nuevos actores a este campo y se produjo una reestructuración de la lógica económica. A consecuencia del cambio estratégico que ha tenido lugar en el sector, los principales beneficios relacionados directa e indirectamente con su desarrollo son los siguientes.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que la idea de la integración energética entre varios países y/o regiones permite explorar complementariedades y, así, optimizar el uso de los recursos (Fiorotti Campos *et al.*, 2010, pp. 168, 177). De acuerdo con Weintraub *et al.* (2008), se reducirían así los costos de producción para los países participantes, lo cual impactaría en la demanda de tales recursos. Asimismo, partiendo de la hipótesis de que existe una necesidad imperiosa de promover la seguridad energética (Yergin, 2006) a precios competitivos en la región, tal acción garantizaría la búsqueda de beneficios mutuos, a la vez que generaría ventajas en materia de productividad como resultado del incremento de escala (Samek, 2011 *apud* Castro *et al.*, 2012).

Según la CEPAL (2009, p. 2), los principales beneficios de la integración energética de América del Sur podrían estar representados por su relación con la actual integración en el campo económico, comercial y político

y por su gran potencial para fomentar la unidad, la paz y el desarrollo de la región, sumado a su capacidad para reducir las asimetrías y aumentar la equidad social. Más aún, la CEPAL brega porque la búsqueda de soluciones a problemas comunes y los procesos de toma de decisiones se basen en la generación de beneficios mutuos, dado el papel importante que esto juega en la integración de este sector en el mediano y largo plazo.

Además, según Castro *et al.* (2009; 2012), sería posible explorar las sinergias de las complementariedades hidrológicas, reducir los costos de implementación y operación de los sistemas eléctricos, aprovechar en forma conjunta los recursos naturales (economías de alcance y escala) y prestar servicios más eficientes y de mejor calidad. Oxilia Dávalos (2009, p. 34) subraya el hecho de que la integración energética sudamericana permite a los países “superar conflictos entre sí a través de políticas coordinadas y colaborativas” a fin de explorar diversas posibilidades de financiamiento público y privado, y además aprovechar los numerosos incentivos tarifarios (Ibid., p. 46; 90; 94).

Sin embargo, están quienes sostienen que existen “muchas oportunidades de integración² aun cuando exista una desconfianza histórica entre las naciones. Por ejemplo, algunos países no están dispuestos a exportar electricidad a sus vecinos o aceptar una mediación externa para resolver sus conflictos” (Weintraub *et al.*, 2008).

Está claro, pues, que hay muchas razones para invertir y confiar en las potencialidades y externalidades positivas en relación con el desarrollo de la integración energética en América del Sur.

OBSTÁCULOS

Si bien son muchos los beneficios derivados del desarrollo de la integración regional de América del Sur, existe una disyuntiva entre esos beneficios y la soberanía de las naciones,³ específicamente en términos de autosuficiencia y seguridad energéticas. Por lo tanto, en el actual contexto sudamericano, observamos que aún

² Considerada “el mejor sustituto de la cooperación energética”.

³ Dilema común suscitado en debates sobre la integración regional, y no solo en relación con la integración física.

existen algunas barreras regulatorias e institucionales, que el financiamiento es escaso y asimetrías regionales son importantes.

Castro (2010) estima que solo se aprovecha una pequeña porción del potencial hidroeléctrico de América del Sur, que muchas veces se ve afectado por las variaciones climáticas, principalmente en el caso de las centrales hidroeléctricas. Más aún, los problemas técnicos y los picos de demanda a nivel regional complican los trabajos conjuntos de planificación y ponen en riesgo la seguridad energética de la región. (Castro *et al.*, 2009; 2011; 2012).

Otros especialistas en la materia, como Moura *et al.* (2012), subrayan el “egoísmo”⁴ de las naciones cuando conciben los intercambios desde una “lógica unidireccional”, lo que significa que en una cooperación bilateral solo primarían los beneficios unilaterales. Por su parte, Udaeda *et al.* (2006) y Castro *et al.* (2012, p. 6) postulan que las asimetrías institucionales y regulatorias, que dificultan la armonización de normas y estándares, ponen en peligro el objetivo de la integración energética entre los países.

Sin embargo, estas cuestiones están estrechamente vinculadas a la “pérdida” de soberanía y a una mayor desconfianza política entre los países (Mariano, 1995; Silva, 2008), que ven afectadas sus políticas sectoriales -y muchas veces también las políticas macro y microeconómicas- por su compromiso con el proyecto integracionista. Por lo tanto, la falta de planificación conjunta (no existe el interés público o privado) o el hecho de centrarse en los emprendimientos binacionales socavan la posibilidad de concebir e imaginar el sector energético más allá de las fronteras nacionales, lo que los encierra en una lógica nacional a expensas de una concepción supranacional. (Bertinat y Arelovich, 2012; Castro *et al.*, 2012; Costa y Neto, 2007).

En este contexto, es sumamente importante presentar la visión de Oxilia Dávalos (2009, p. 145) sobre el marco jurídico-institucional. Resulta muy difícil lograr una convergencia entre los países sudamericanos en materia energética. Más allá de las implicaciones económicas, jurídicas e institucionales, se observa que:

⁴ Sin embargo, se tiene en cuenta la crítica a la personificación de los agentes y estructuras, al igual que el riesgo de homogeneizar a las partes.

“los criterios que promueven la integración energética regional (...), obedecen fundamentalmente al interés de maximizar la rentabilidad corporativa de las compañías energéticas, y no a una integración que garantice el bienestar de los pueblos y el resguardo de los recursos naturales. Esta premisa se ha traducido en un modelo energético sumamente vulnerable y concentrador de los recursos”. (Bertinat, 2004, p. 52).

Así, los obstáculos a la integración energética sudamericana se entrecruzan con una amplia variedad de cuestiones que, deliberada o implícitamente, limitan su desarrollo.

EL CASO DE LA REPRESA DE ITAIPÚ

La construcción de la represa de Itaipú puso fin a un largo conflicto diplomático entre Brasil y Paraguay, especialmente durante la década de los años sesenta (Souza, 2005), por la soberanía territorial de la región de Salto Grande de las Siete Caídas. Sin embargo, desde 2012 una nueva amenaza diplomática hace peligrar la continuidad de la cooperación entre ambos países en relación con la integración energética. El entonces Presidente Fernando Lugo fue sometido a juicio político por el Congreso en una veloz maniobra que terminó con que se suspendiera a Paraguay del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), durante la Cumbre de Mendoza, Argentina, celebrada el 28 de junio de 2012.⁵

De hecho, una vez depuesto el Presidente Lugo, el actual presidente, Federico Franco, también amenazó con poner en riesgo la transacción bilateral entre Brasil y Paraguay relativa a la compraventa del excedente de electricidad de Paraguay. Para Franco, “la decisión del Gobierno [paraguayo] es clara y no se continuará cediendo nuestra energía”. Y añadió: “noten que usé la palabra ‘ceder’, porque lo que estamos haciendo es darle la energía a Brasil y Argentina,⁶ pues no la estamos vendiendo”. A pesar de que el gobierno paraguayo cuestiona el método tradicional de fijación de precios, cabe advertir que los precios se han fijado

⁵ El 29 de junio de 2012, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) también suspendió a Paraguay y la suspensión temporaria fue ratificada el 15 de agosto de 2012.

⁶ Con la central hidroeléctrica de Yacretá.

mediante acuerdo bilateral, pero se incrementaron sustancialmente durante la presidencia de Lugo: el precio que Brasil paga se ha triplicado (Representación brasileña ante el Parlamento del MERCOSUR, 2009). También se acordó la construcción de una línea de transmisión de 500 kilovatios entre Itaipú y Asunción, lo que permitiría optimizar el uso de la electricidad generada por la central de Itaipú en Paraguay.

De conformidad con el tratado de 1973, cada país tiene derecho a recibir la mitad del volumen total producido por la represa de Itaipú. Pero como Paraguay solo consume el cinco por ciento de su parte, el excedente es vendido a Brasil. Aun cuando se aumente la demanda como consecuencia de la construcción de esta línea de transmisión, el director brasileño de Itaipú, Jorge Miguel Samek, ha manifestado que, en una reunión que tuvo lugar en julio de 2012, Franco aseguró que “todo era normal”. Samek agregó: “está claro que si Paraguay consume más electricidad, habrá menos [electricidad] disponible para Brasil (...). Todo lo relativo a esta cuestión está muy bien explicado en el contrato”. (Veja, 2012).

En lo que respecta a las tarifas, cuyo aumento se debió a la acción del gobierno paraguayo, la Agencia Brasileña de Regulación de la Electricidad (ANEEL) decidió, a principios de 2012, mantenerla en US\$24,88/kW por mes, el mismo precio que en 2011. Para el año 2013, la Agencia resolvió aumentar la tarifa a su precio actual de US\$26,08/kW por mes. Esta tarifa rige para 31 empresas distribuidoras brasileñas (representa un aumento del 4,81%) (ANEEL, 2012). De acuerdo con el Balance Energético Nacional (BEN) del Paraguay, las exportaciones a Brasil procedentes de Itaipú en 2011 alcanzaron un total de 3.244,38 millones de TOE (un incremento de 6,5% en relación con el año anterior), lo que representa un 78,8% del total de la energía exportada en el año 2011.

En relación con la tarifa,⁷ el Tratado de Itaipú de 1973, más precisamente el Anexo C, inciso III.8, estipula que el precio a abonar por la otra parte por gigavatio por hora cedido será de US\$300,00. Sin embargo, cuando en 1986 entraron en funcionamiento las primeras turbinas de la represa de Itaipú, el gobierno brasileño decidió aplicar un factor multiplicador al precio básico.

⁷ Véase Representación brasileña ante el Parlamento del MERCOSUR (2009) y Subsecretaría de Información del Senado Federal (1973).

Así, está claro que el gobierno paraguayo es quien está presionando fuertemente para obtener una tarifa más alta. La ANEEL es el órgano responsable de fijar el nuevo factor multiplicador cada año en Brasil.

Es asimismo importante destacar que Edison Lobão, Ministro de Minería y Energía (MME) de Brasil, ha declarado que el cambio en el gobierno de Paraguay no debería producir ninguna modificación significativa en la relación entre ambos países en lo que respecta al uso de la energía generada en Itaipú. Según Lobão, Itaipú es un ente “prácticamente autónomo” y su directorio está formado por igual número de miembros de ambos países. Según sus propias palabras, “la venta de electricidad de Itaipú está regulada por un tratado y no puede modificarse sin la previa aprobación de los Congresos⁸ de ambos países. Incluso si el Congreso paraguayo introdujera algún cambio descabellado, este no sería autorizado por el brasileño”, dijo durante una reunión del Consejo Nacional de Política Energética (CNPE) a fines de junio de 2012.

La integración energética entre ambos países implica un nivel óptimo de aprovechamiento compartido de los recursos (el agua del río Paraná), y la simultánea transformación de esos recursos naturales en financieros. Más aún, este proyecto guarda relación con la necesidad de promover la seguridad energética a precios competitivos en la región, ya que se constata una mayor confiabilidad al igual que una mayor productividad derivada del incremento de escala (Samek, 2011 *apud* Castro *et al.*, 2012).

Como se observa en el *Cuadro 1*, la central hidroeléctrica de Itaipú es la mayor central eléctrica de América del Sur⁹ y del mundo.

Aun cuando se considere que la integración física de América del Sur ha venido ganando espacio y aceptación en las agendas políticas de la región, debe admitirse que todavía hay numerosas debilidades y brechas teóricas y prácticas en este enfoque. Más adelante, en el *Cuadro 2* se constata que dichas deficiencias son

⁸ Cabe agregar que la compra del excedente paraguayo está establecida por contrato, como parte del préstamo que Paraguay obtuvo de Brasil para cancelar la deuda que contrajo para la construcción de la represa de Itaipú.

⁹ “La mayor hidroeléctrica del mundo en producción de energía”, reza el eslogan de la represa de Itaipú. Véase el sitio *Itaipu Energía*.

Cuadro 1**CENTRALES ELÉCTRICAS EN AMÉRICA DEL SUR**

Ref.	Países	Designación	Río	Capacidad instalada	Observaciones
A	Br-Py	Itaipú	Paraná	14.000 MW	Operativa
B	Ar-Uy	Salto Grande	Uruguay	1.890 MW	Operativa
C	Ar-Py	Yacyretá	Paraná	3.200 MW	Operativa
D	Ar-Br	Garabí	Uruguay	1.500 MW	En análisis
E	Ar-Py	Corpus	Paraná	3.400 MW	En análisis

Fuente: CIER (2010).

Cuadro 2**POTENCIAL HIDROELÉCTRICO DE AMÉRICA DEL SUR (MW)**

2009

Países	Potencial (MW)	Capacidad hidroeléctrica instalada (MW)	Potencial utilizado (%)
Argentina	40.400	9.940.0	24,6%
Bolivia	40.000	1.500.0	3,8%
Brasil	143.000	74.360.0	52,0%
Chile	25.156	4.943.0	19,6%
Colombia	96.000	8.996.0	9,4%
Ecuador	30.865	2.033.0	6,6%
Guyana	7.600	0.5	0,0%
Paraguay	12.516	8.130.0	65,0%
Perú	58.937	3.242.0	5,5%
Uruguay	1.815	1.358.0	74,8%
Venezuela	46.000	14.567.0	31,7%
<i>Total</i>	<i>502.289</i>	<i>129.069.5</i>	<i>25,7%</i>

Fuente: Informe de estadísticas energéticas (OLADE, 2010) y CIER (2010).

las responsables del escaso potencial hidroeléctrico aprovechado por los distintos países del subcontinente y muchas veces están teñidas de delicadas cuestiones geopolíticas e históricas.

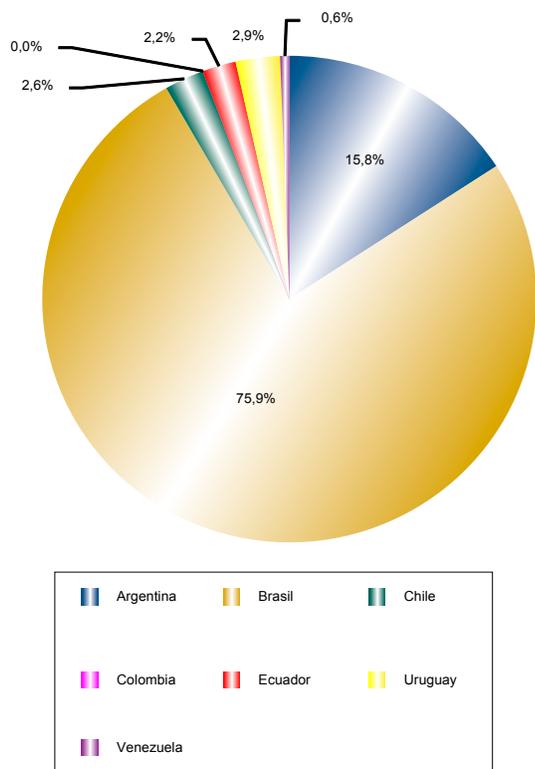
Sin embargo, el cuadro muestra las características específicas de Brasil, Paraguay y Uruguay en relación con el aprovechamiento de sus propios potenciales hidroeléctricos. Por otra parte, los gráficos siguientes

demuestran que cada país desempeña un papel en una suerte de "sistema de roles" en la región, ya sea el de gran importador o gran exportador. En cuanto a la importancia relativa de Itaipú para Paraguay y Brasil, en el *Gráfico 1* y el *Gráfico 2* puede verse que Brasil importa aproximadamente el 76% de la electricidad producida en el subcontinente, mientras que Paraguay exporta alrededor del 89%. La participación de la producción de Itaipú en estos porcentajes es altamente significativa.

Gráfico 1

PARTICIPACIÓN EN IMPORTACIONES DE ELECTRICIDAD POR PAÍS DE AMÉRICA DEL SUR

Porcentajes, 2009



Fuente: CIER (2010).

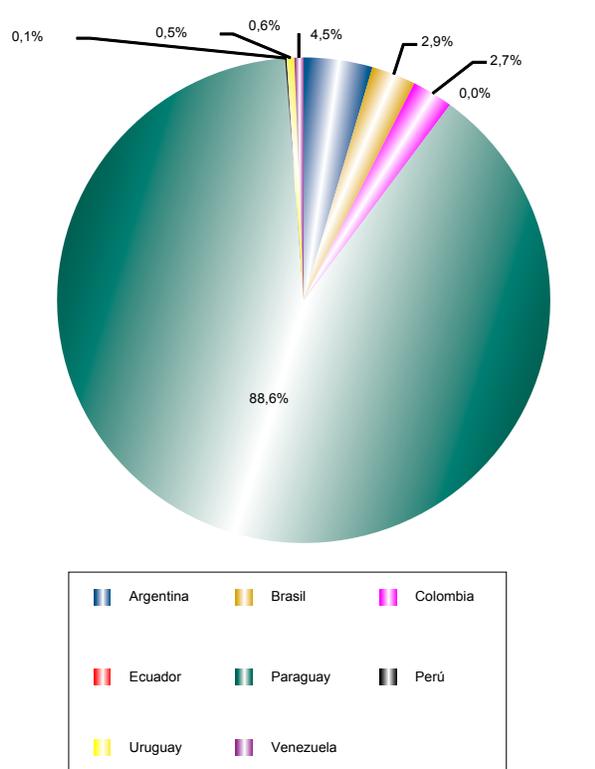
En virtud del Tratado de Itaipú de 1973, Brasil tiene prioridad para adquirir el excedente de electricidad producido por Paraguay, que solo consume el 5% de lo que por contrato le corresponde de la electricidad generada por la represa de Itaipú (50% de la producción total anual). Por consiguiente, Itaipú aporta el 17% de la electricidad que consume Brasil y el 73% de la que consume Paraguay, lo que evidencia la enorme gravitación económica de esta represa para ambos países.¹⁰ En el *Gráfico 3* se muestra el crecimiento de la producción hidroeléctrica en el subcontinente (eje izquierdo) en función del número de centrales eléctricas

¹⁰ Véase el sitio *Itaipu. Energía*.

Gráfico 2

PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES DE ELECTRICIDAD POR PAÍS DE AMÉRICA DEL SUR

Porcentajes, 2009



Fuente: CIER (2010).

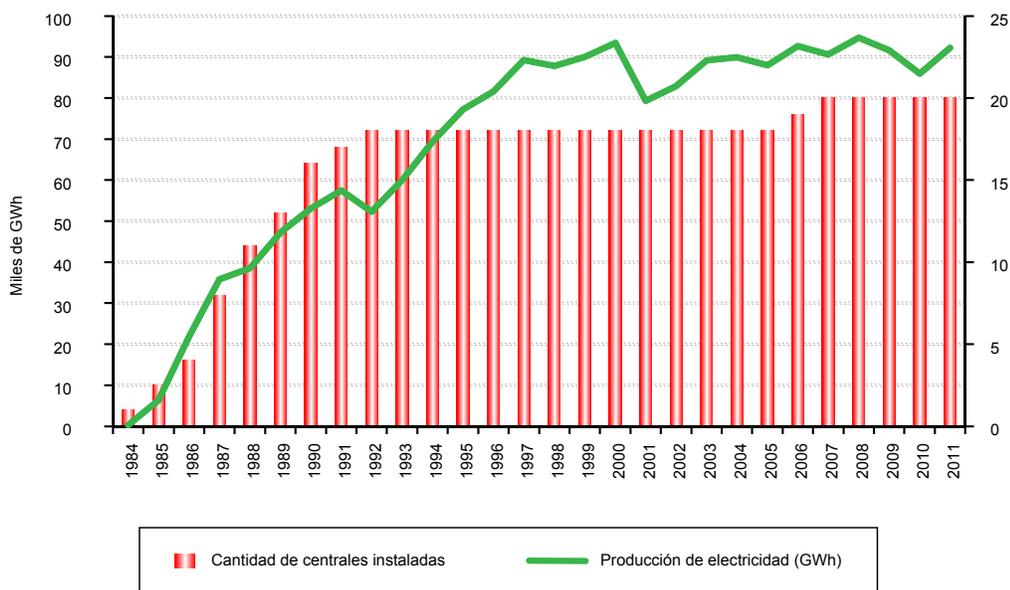
(eje derecho) en el período comprendido entre el año 1984 y 2011.

Después de que la represa de Itaipú entrega la electricidad a los puntos de conexión que integran el Sistema Interconectado, la transmisión a los centros de consumo está a cargo de *Furnas Centrais Eléctricas*, en Brasil, y de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), en Paraguay. Sin embargo, estos dos organismos son apenas algunos de los actores que intervienen en el proceso, en el que también participan la sociedad civil, empresas de construcción y grupos de presión de ambos países.

No obstante lo anterior, también debe tenerse presente la posibilidad de que se interrumpa la

Gráfico 3

PRODUCCIÓN HIDROELÉCTRICA (GW/H) Y CENTRALES ELÉCTRICAS INSTALADAS



Fuente: Basado en <http://www.itaipu.gov.br/es/energia/produccion-ano-por-ano>.

cooperación entre Brasil y Paraguay, tal como ocurrió en 1965, cuando el diálogo entre ambas naciones se vio seriamente afectado (debido a la presencia de tropas militares brasileña en la región), poco después de que ambos países se comprometieran por primera vez a producir electricidad en forma conjunta en 1962. Pero que el tema sea objeto de análisis y se realice un estudio estratégico sistemático impide que se repita una situación similar.

EL CASO ITAIPÚ VISTO A TRAVÉS DE LA TEORÍA DE JUEGOS

La situación conflictiva podría explicarse a través de una matriz de recompensas de la teoría de juegos y dividirse en los siguientes juegos: (i) De suma no

cero: los resultados no siempre son opuestos, y puede haber una suma que no dé cero en al menos un caso (Arvelos, 2009); (ii) Dinámico: en vista de los conflictos políticos y diplomáticos registrados desde el comienzo del aprovechamiento del río Paraná, el juego puede considerarse dinámico, porque puede representarse en forma extensiva para demostrar explícitamente los posibles movimientos de los jugadores y la secuencia en la que estos ocurren; (iii) De información perfecta: visto como un juego secuencial, ambos países conocen toda la información antes de tomar sus decisiones; y (iv) De estrategia mixta: ninguno de los países conoce la decisión del otro al momento de tomar su propia decisión; solo pueden considerar probabilidades asociadas para cada opción (Davis, 1973).

Así, el juego entre ambos países podría representarse como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3

REPRESENTACIÓN DEL JUEGO BRASIL-PARAGUAY*

		Paraguay	
		C	NC
Brasil	C	(3,3)	(1,2)
	NC	(-1,2)	(-3,-1)

Notas: * Los valores de recompensa son ficticios; sólo se consignan a los fines ilustrativos. C = Cooperación; NC = No Cooperación.

Fuente: Elaboración del autor.

De este modo, dadas las cifras arbitrarias y el hecho de que en las estrategias de Brasil prevalece la cooperación, proyectamos un escenario representado por la teoría de juegos con los resultados más extremos posibles:

1. Brasil y Paraguay cooperan: un óptimo de Pareto, porque es la mejor situación posible para ambos países, además de ser un equilibrio de Nash, ya que cada país ejecuta su mejor acción porque tiene en cuenta la reacción esperada del otro país (Fiani, 2006). La generación, la distribución y los precios de la electricidad de Itaipú se rigen por un tratado bilateral entre Brasil y Paraguay que está vigente. Más aún, ambos países dependen de la continuidad de esta cooperación, debido a los ingresos que recibe Paraguay de la exportación de sus excedentes de electricidad y a la necesidad de importar electricidad que tiene Brasil. Las estrategias de Brasil se rigen por la cooperación. Dicho esto, dada la premisa de información perfecta, Paraguay también debería optar por el camino de la cooperación, ya que conoce la estrategia de Brasil.
2. Ni Brasil ni Paraguay cooperan: es el peor escenario, ya que Brasil se vería obligado a importar electricidad de otros países que tuvieran excedente de producción de electricidad, probablemente a precios más altos, o bien tendría que optar por las centrales termoeléctricas, cuya energía es no renovable y contaminante. Por su parte, Paraguay se encontraría con el 45% de la electricidad producida en Itaipú sin colocar y

perdería ingresos considerables.¹¹ Aparte de ser el peor escenario, esta alternativa también parece improbable, dada la importancia que tiene para el gobierno brasileño la compra de excedente eléctrico y para el gobierno paraguayo, el impacto que tiene en su balanza de pagos la venta de los excedentes de producción.¹²

Como se deduce de lo expuesto, la estrategia cooperar-cooperar (C-C) no solo es la más interesante para ambos países sino que constituye la estrategia dominante a la vez que representa el mejor resultado, independientemente de cuál sea la decisión del otro jugador. Constituye así un equilibrio de Nash, en el que ninguno de los jugadores aumenta sus beneficios si modifica unilateralmente su estrategia. Es, pues, el resultado racional de este juego.

Si alguno de los países modificara su estrategia unilateral y simultáneamente (C-NC o NC-C), ninguno de los dos países se beneficiaría ya que obtendría menos ganancias. Por otra parte, si bien el resultado NC-NC, según la teoría de juegos, podría no ser justificable por la ganancia final, en el mundo real, en cambio, sería posible porque la información no es perfecta y los jugadores (los países) no son 100% racionales.

CONCLUSIÓN

videntemente es necesario ser cautos a la hora de analizar la integración regional, ya sea en razón de su complejidad o por las externalidades asociadas que involucran a otros sectores de la economía de ambos países. Se requiere aún más cautela cuando se trata de analizar la integración energética de la región, dado

¹¹ El anuncio formulado por el actual presidente de Paraguay, Federico Franco, acerca de dejar de vender el excedente de electricidad a Brasil (y a Argentina) aún no fue aprobado por el Congreso. Para justificar tal medida, Franco afirma que "utilizaremos esta electricidad para desarrollar regiones de Paraguay". Véase Giraldo (2012).

¹² Según la CEPAL (2012), en 2011, los recursos provenientes de Itaipú y Yacyretá ascendieron a US\$619,5 millones de ingresos no tributarios, lo que representa el 2,4% del PIB de Paraguay. Al aumentar el factor multiplicador de la tarifa básica a 15,3, Paraguay recibiría US\$240 millones más por año.

que en materia de recursos energéticos la especificidad es considerable. Es claro que, en todo estudio sobre la integración energética de América del Sur, deben tenerse en cuenta conceptos tales como dependencia, subdesarrollo y autonomía político-económica.

El análisis cualitativo así como cuantitativo de los beneficios y conflictos relacionados con la integración energética del subcontinente muestra que hay numerosas oportunidades para aprovechar tanto como barreras a superar. En este sentido, pese a la historia colonial que comparten los países sudamericanos, aún existen fuertes asimetrías no solo de tipo económico y político sino también social e institucional.

Es evidente la contribución de un estudio sobre el caso específico de Itaipú, especialmente cuando se tiene en cuenta el rol de Brasil como importador del excedente de la electricidad asignada a Paraguay que produce Itaipú. Esta situación ha marcado históricamente la dinámica energética entre ambos países y determina el peso que esta exportación tiene en la balanza de pagos de Paraguay.

Por consiguiente, como se trata de una cuestión diplomática actual, la literatura todavía no ha generado estudios profundos en esta materia en relación con la nueva amenaza que acecha la cooperación entre Brasil

y Paraguay. Dicho esto, somos de la opinión de que, en el contexto de la seguridad energética es importante y necesario llenar este vacío.

Así, el análisis precedente demuestra, mediante la aplicación de la teoría de juegos, que la solución óptima es aquella en la que ambos países cooperan (C-C) por las siguientes razones: (i) en un juego de suma no cero, ambos países se benefician de la cooperación energética; (ii) Paraguay y Brasil respetarían las reglas de juego establecidas en el tratado firmado en 1973; (iii) se pondría fin al conflicto diplomático que afecta a Paraguay y Brasil y así se evitaría que el problema trascendiera a otros países como vía de represalia.¹³

En suma, cancelar esta cooperación bilateral entraña un grave riesgo para ambas naciones y representa el segundo resultado posible de la matriz de recompensas presentada en la sección “El caso de la represa de Itaipú”. Tales riesgos serían de carácter no solo económico sino también político-diplomático en virtud de los contratos firmados y los compromisos asumidos en el momento en que se inició la construcción de la represa de Itaipú. ♦

¹³ Porque Paraguay amenazó incluso a Argentina al manifestar su intención de revisar las tarifas de Yacyretá.

BIBLIOGRAFÍA

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). 2012. “Estabelecer a tarifa de repasse da potência oriunda de ITAIPU Binacional, com vigência a partir de 1º de fevereiro de 2012”. Nota técnica N° 016/2012-SRE/ANEEL.

ARVELOS, GERALDO DE. 2009. *A teoria dos jogos e o ensino de otimização*. Belo Horizonte: PUC Minas.

BERTINAT, PABLO. 2004. “Los Desafíos Prioritarios desde la Perspectiva de la Sociedad Civil: Rol y Agenda de las ONG’s y los Movimientos Sociales”, en: *Seminario Latinoamericano sobre Energías Renovables: Hacia la Conferencia Mundial de Bonn*. pp. 51-59.

---- (ORG.). 2008. *Escenarios Energéticos en América del Sur: Energía, integración, modelo productivo - aportes para un debate necesario*. Buenos Aires: Ed. Inércia.

----- Y ARELOVICH, LISANDRO. 2012. “Los desafíos de la integración energética: una introducción necesaria”, en: *Energía y equidad, Reflexión y acción para la sustentabilidad en América Latina*, 2(3): 5-14. Junio.

CASTRO, NIVALDE JOSÉ DE. 2010. *O Papel do Brasil no Processo de Integração do Setor Elétrico da América do Sul*. Documento de discusión sobre el sector eléctrico N° 23. Rio de Janeiro: GESEL - Instituto de Economia-UFRJ.

-----; LEITE, ANDRÉ LUÍS DA SILVA Y ROSENAL, RUBENS. 2012. *Integração energética - uma análise entre União Europeia e América do Sul*. Documento de discusión sobre el sector eléctrico N° 48. Rio de Janeiro: GESEL - Instituto de Economia-UFRJ.

-----; ROSENAL, RUBENS Y GOMES, VÍCTOR JOSÉ FERREIRA. 2009. *A Integração do Setor Elétrico na América do Sul - Características e benefícios*. Documento de discusión sobre el sector eléctrico N° 10 Rio de Janeiro: GESEL - Instituto de Economia-UFRJ.

-----; DANTAS, GUILHERME DE A.; LEITE, ANDRÉ LUÍS DA SILVA.; BRANDÃO, ROBERTO Y TIMPONI, RAUL RAMOS. 2011. *Considerações sobre as perspectivas da Matriz Elétrica Brasileira*. Documento de discusión sobre el sector eléctrico N° 30. Rio de Janeiro: GESEL - Instituto de Economia-UFRJ.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2009. "Physical Infrastructure and Regional Integration". *Boletín FAL*, Edición N° 280, N° 12.

----- 2012. *Paraguay. Informe Macroeconómico*. Junio.

COMISIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL (CIER). 2010. *Estadísticas de la CIER*.

COSTA, HIRDAN KATARINA DE MEDEIROS Y NETO, FRANCISCO ANUATTI. 2007. *A Integração Energética na América Latina sob a ótica da Economia Institucional*. 4° PDPETRO. Campinas. 21-24 de octubre.

FIANI, RONALDO. 2006. *Teoria dos Jogos - Com Aplicação em Economia, Administração e Ciências Sociais*. Segunda Edición. San Pablo: Campus.

FIOROTTI CAMPOS, ADRIANA; ANDREZA, FERNANDA MARQUES PEREIRA; SOARES, JEFERSON BORGHETTI; PINHEIRO, MARIA FERNANDA BACILE Y OLIVEIRA, RICARDO GORINI DE. 2010. "Experiências de Integração Energética na Europa, nos Países Nórdicos e na América Central: Considerações Relevantes ao Processo de Integração Sul-Americana", en: *XIII Congresso Brasileiro de Energia (XIII CBE), Anais 2010*. Volumen I, pp. 167-184.

GIRALDI, RENATA. 2012. "Intenção do governo paraguaio de não ceder energia ao Brasil tem de ser submetida ao Congresso", en: *Agência Brasil*. Brasília. 9 de agosto.

GONZÁLEZ SILVA, MILKO. 2008. "Nuevas perspectivas de la integración energética en América del Sur: ¿cambios paradigmáticos?", en: *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: ILDIS FES.

ITAIPU BINACIONAL. 2012. *Energía*.

MARIANO, KARINA L. P. 1995. "O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional", en: *Cadernos Cedec, N° 50*. San Pablo.

MOURA, GUSTAVO NIKOLAUS PINTO DE; LEGEY, LUIZ FERNANDO LOUREIRO Y PEREIRA JR., AMARO OLIMPIO. 2012. "Diagnóstico do Sistema Elétrico de Transmissão Brasileiro Relacionado à Comercialização de Energia Elétrica com Países da América do Sul", en: *XIV Congresso Brasileiro de Energia (XIV CBE), Anais 2012*. Volumen III, pp. 1079-1100.

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA (OLADE). 2010. *Indicadores Económico - Energéticos Regionales*.

OXILIA DÁVALOS, VÍCTORIO ENRIQUE. 2009. "Raíces Socioeconômicas da Integração Energética na América do Sul: análise dos projetos Itaipu Binacional, Gasbol e Gasandes". Tesis de doctorado - Programa de Posgrado en energía de la Universidad de San Pablo.

REPRESENTACIÓN BRASILEÑA ANTE EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. 2009. "Mensagem N° 951".

SILVA, GONZÁLEZ. 2008. "Nuevas perspectivas de la integración energética en América del Sur: ¿cambios paradigmáticos?", en: *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Latin Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) - Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

SOUZA, EDSON BELO CLEMENTE DE. 2005. "Contextualização política da Construção da barragem de Itaipu", en: *Perspectiva Geográfica*, N° 1, pp. 25-47.

SUBSECRETARÍA DE INFORMACIÓN DEL SENADO FEDERAL. 1973. "[Decreto Legislativo N° 23](#)". 30 de mayo.

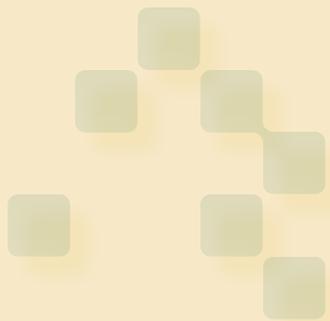
UDAETA, MIGUEL EDGAR MORALES; BURANI, GERALDO FRANCISCO; FAGÁ, MURILO TADEU WENECK Y OLIVA, CIDAR RAMÓN ROCHA. 2006. "Ponderação analítica para a integração energética na América do Sul", en: *V Congresso Brasileiro de Planejamento Energético*. Brasília.

VEJA. 2012. "[Ameaça do Paraguai não preocupa, diz diretor de Itaipu](#)". 90 de agosto.

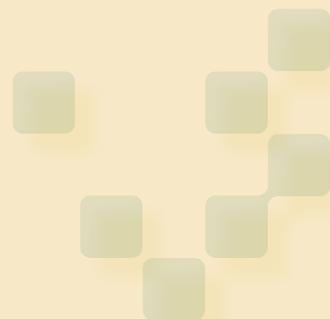
VICEMINISTERIO DE MINERÍA Y ENERGÍA, 2012. [Balance Energético Nacional 2011](#). Asunción. Julio.

WEINTRAUB, SIDNEY; HESTER, ANNETTE Y PRADO, VERÓNICA R. (ORG.). 2008. *Cooperação Energética nas Américas: entaves e benefícios*. Rio de Janeiro: Elsevier.

YERGIN, DANIEL. 2006. "Ensuring Energy Security", en: *Foreign Affairs*. Marzo/Abril.



ENTREVISTAS



SANDRA BESSUDO LION (APC-COLOMBIA)

Bióloga Marina del Ecole Pratique de Hautes Etudes Ephe, con Máster en Estudios de Ciencias de la Vida y de la Tierra en Perpignan, Francia. Es buzo profesional con más de 5.000 inmersiones en aguas abiertas, siendo una profesional muy comprometida con la conservación de la biodiversidad marina y con el cuidado del medio ambiente. A partir de enero de 2012 asumió la Dirección General de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), entidad gubernamental encargada de gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país. Se desempeñó como Alta Consejera Presidencial para la Gestión Ambiental, la Biodiversidad, Agua y Cambio Climático; como Directora de la Fundación Malpelo y otros Ecosistemas Marinos.



- **La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia fue creada apenas hace un año. ¿Qué llevó a la decisión de crear la APC-Colombia en aquellos momentos?**

Los diferentes cambios que se han observado en las dinámicas globales de la cooperación internacional, las decisiones de política exterior que implican que Colombia busque insertarse de mejor manera en estos circuitos y a promover sus buenas prácticas de desarrollo en otros países, así como los retos de desarrollo particulares de un país que ha asumido la condición de renta media alta, entre otros aspectos, son algunas de las consideraciones que llevaron al Gobierno a crear la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), como agente técnico de la cooperación internacional que garantice una mejor gestión de la cooperación que recibe y otorga el país.

A partir de procesos estratégicos de cooperación, liderados por la Agencia, buscamos consolidar el papel de Colombia como un actor de peso en materia de cooperación internacional, que trabaje de manera solidaria con los países hermanos en el continente y con otros países en desarrollo en otras regiones del mundo. Así, la nueva estructura institucional de la Cooperación Internacional en Colombia, con la creación de APC-Colombia, busca, entre otras, impulsar el nuevo rol del país como oferente de cooperación, a partir de sus fortalezas y buenas prácticas, y contribuir al posicionamiento del país a nivel internacional, para avanzar en su propósito de ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

APC-Colombia se creó en respuesta a los retos que impone un escenario cambiante en materia de desarrollo y de cooperación internacional. A la vez, la nueva estructura articula los lineamientos de la política exterior, las apuestas de desarrollo y las estrategias de cooperación del país. Adicionalmente, la Agencia también articula y coordina los agentes que son parte

del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, entre los que, además de la comunidad internacional, figuran los diferentes sectores del Gobierno, los niveles central y subnacional, y otros importantes actores de cooperación como la sociedad civil, la academia y el sector privado.

- **¿En qué actividades de Cooperación Sur-Sur (CSS) está Colombia participando en los procesos de integración regional tales como la Alianza del Pacífico, el Proyecto Mesoamérica y también al nivel global?**

Aparte de las acciones de carácter bilateral, la Cooperación Sur-Sur (CSS) de Colombia también se está desarrollando en el marco de mecanismos regionales de diálogo y concertación en los que participa el país junto con otros países de América Latina y el Caribe (ALC), y Asia. Por ejemplo, en el marco de la Alianza del Pacífico, Colombia participa de manera activa, desde 2012, en el componente de movilidad académica, con el ofrecimiento de 100 becas de pregrado y doctorado a estudiantes de los países que forman parte del mecanismo. Este mismo esfuerzo está siendo emprendido por parte de los demás países de la Alianza (Chile, México y Perú). De la misma forma, la Alianza ha avanzado en otras áreas de cooperación como el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, en la que se fomenta el intercambio de buenas prácticas; y la investigación científica en cambio climático, en la que se está creando una red de expertos en el tema. La Alianza tiene otros grupos y espacios técnicos de los que, seguramente, en el futuro, se podrán derivar otros esfuerzos de cooperación.

Colombia ha desarrollado, desde el año 2010, el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica, que se concentra en seis áreas (seguridad, promoción social, gobernabilidad local, calidad, apoyo a micro, pequeña y mediana empresa, y servicios públicos). Hasta el momento, hemos involucrado a un poco más de 2000 personas y realizado 74 actividades (cursos, capacitaciones, pasantías, talleres, etc.), con los nueve países de la región. Actualmente el Programa cuenta con un amplio apoyo por parte de más de 40 entidades socias, a nivel nacional e internacional.

Colombia también es un país muy activo en el marco del Proyecto Mesoamérica, el cual está dirigido a los países miembros y donde se destaca la participación del país en áreas como infraestructura, competitividad y desarrollo social.

El país, igualmente, ha consolidado otros espacios en los que comparte sus experiencias a nivel regional, tal como la Estrategia de Cooperación con los países de la Cuenca del Caribe, que se viene desarrollando desde 2009, y en la que se destacan temáticas como formación para el trabajo, medio ambiente y gestión del riesgo y cultura. Asimismo, desde 2011, el país desarrolla la Estrategia de Seguridad Integral, en países de América Central y el Caribe. Actualmente, se está proyectando a países africanos.

El posicionamiento de Colombia en el marco del Foro de Cooperación América Latina y Asia del Este (FOCALAE), así como la iniciativa de fortalecer relaciones con países como Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Azerbaijan y Kazakhstan, a través de diálogos de CSS, nos han permitido profundizar nuevas relaciones de cooperación con países de Asia, África y Europa del Este. En FOCALAE, estamos apoyando el seminario de Diplomacia Deportiva e Inclusión Social, a través del deporte, que se llevará a cabo este año, y lideramos un proyecto de creación y puesta en marcha de una Red de convergencia científico-tecnológica en los países que participan del mecanismo. Igualmente, se comenzará una iniciativa de enseñanza del español para funcionarios de países asiáticos. Además, el país ahora cuenta con estrategias para el Sudeste Asiático, África y Eurasia, las cuales incluyen actividades de cooperación en temas como promoción y protección social, innovación agrícola, emprendimiento juvenil, gestión del riesgo y cambio climático entre otros.

- **¿Con qué socios en América Latina y el Caribe está la APC-Colombia trabajando en iniciativas de CSS y Triangular? ¿También trabaja con países fuera de la región?**

En 2012, Colombia mantuvo relaciones de cooperación con 51 países de ALC, Asia, África y Europa del Este. Se profundizaron las relaciones con China e India, y se iniciaron acercamientos con 15 países de las regiones asiática, africana y de Europa del Este.

Poco a poco hemos venido posicionando nuestras fortalezas a nivel internacional, lo que ha hecho que fuentes tradicionales de cooperación también nos vean como socios estratégicos para avanzar en iniciativas de Cooperación Triangular. Actualmente trabajamos con Alemania, Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, la banca multilateral y algunas organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, para llevar a cabo acciones de cooperación que beneficien a los países del sur global con los que mantenemos relaciones. De la misma forma, estamos explorando y concretando acciones de trabajo conjunto, para beneficiar a terceros países en desarrollo, con México y Chile. Esperamos que pronto, además de consolidar estas alianzas, podamos concretar nuevas acciones de cooperación con otros países de la región y, posiblemente, de otros continentes.

Colombia además se ha asociado con agentes estratégicos de la cooperación internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (a través del *Fondo Multidonante para la Integración de la Infraestructura Regional* y el *Programa de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos*) y el Banco Mundial (intercambio de experiencias sur-sur), para potenciar acciones de CSS. Esto también nos está permitiendo promocionar e intercambiar las buenas prácticas colombianas, incluso con países con los que en otras épocas, la distancia geográfica ha sido una limitante para avanzar de mejor manera en las relaciones de cooperación.

- **¿Qué sectores específicos interesan más a Colombia para la CSS?**

Con el ánimo de brindar una orientación estratégica de la cooperación internacional del país se elaboró la *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2012-2014*, documento que establece las prioridades para la definición de la cooperación que recibe el país y consolida las áreas de oferta que enmarcan las fortalezas que se ponen a disposición de otros países. La oferta del país gira en torno a la seguridad y prevención de violencia, procesos de reconciliación y reintegración, fomento al desarrollo productivo, buen gobierno, promoción social, desarrollo sostenible, y cultura y deporte. Buena parte de estas fortalezas está plasmada en las estrategias regionales del país y han sido incluidas en la pre-identificación de áreas de trabajo con países de otros continentes.





JORGE DACCARETT (AGCI)

Ingeniero Civil Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile con un MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez. Actualmente es el Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). Anteriormente se desempeñó en empresas internacionales y fundaciones en Chile, Argentina y España; y es fundador de la consultora ChileArab. Ha fomentado la relación empresarial entre Chile y Medio Oriente en inversiones y comercio, liderando además la cooperación hacia Palestina del sector privado chileno-árabe en salud y educación; ha sido asesor de ProChile y Uruguay XXI en mercados árabes e islámicos, y desarrolló el programa de certificación Halal en Chile junto a SOFOFA y CORFO. Desde AGCI, ha promovido el rol de Chile en Cooperación Sur-Sur y Triangular como panelista en Chatham House y OCDE, entre otros. Conduce la cátedra de negocios internacionales en la Universidad de Los Andes, y ha sido columnista para el diario La Segunda.



● ¿Cuál fue el impulso para crear la Agencia de Cooperación Internacional de Chile?

La Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) fue creada en 1990 con el propósito de colaborar para mejorar la calidad de vida de las personas y ayudar al desarrollo e integración de la región de América Latina y el Caribe (ALC), compartiendo aquellas experiencias y políticas públicas que han resultado exitosas.

Si bien durante muchos años Chile fue un receptor neto de cooperación internacional, hoy nuestro país es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y ya clasificamos como un país emergente de renta media, por lo que hemos asumido un doble rol: de receptor de ayuda técnica en áreas estratégicas y de cooperante Sur-Sur. Este último implica tanto articular como ejecutar la ayuda, lo que nos presenta nuevos desafíos con miras al 2015, que sin duda redundarán en mayor beneficio de la región. Como parte de los principios de horizontalidad y reciprocidad de la Cooperación Sur-Sur (CSS), Chile no coopera con aporte financiero, sino que lo hace formando capital humano y transfiriendo conocimientos y experiencia en políticas públicas asertivas y exitosas, que el país receptor hace suyas para poder reproducirlas o incluso escalarlas hacia terceros países.

● ¿Cuáles son algunas de las iniciativas de Cooperación Sur-Sur (CSS) en que Chile está participando?

El foco de la CSS por parte de Chile, está en desarrollar programas, proyectos y acciones de esta naturaleza que fomenten el intercambio de conocimiento y el fortalecimiento del capital humano, como pilares fundamentales para una cooperación eficiente y sustentable. En nuestra

región somos un referente en cuanto a políticas públicas exitosas, flexibles, adaptativas, y replicables; altamente valoradas por países latinoamericanos.

Por otra parte, somos el eje central para triangular cooperación en nuestra región, es decir, Chile se plantea como una plataforma para apalancar recursos financieros técnicos, atrayendo a otros países latinoamericanos y de otros continentes para que se sumen en el diseño e implementación de programas y proyectos de cooperación en ayuda a un tercer país de ALC, generándose una sinergia al aprovecharse las ventajas comparativas de todos los países participantes, e integrando instrumentos de financiamiento y de gestión más complejos y de mayor proyección en el tiempo.

Las áreas temáticas de cooperación más requeridas en nuestra región son: seguridad alimentaria, programas de desarrollo social, superación de la pobreza y cohesión social, género, y apertura comercial, entre otras.

- **¿Cuáles son algunas de las experiencias de desarrollo más exitosas de Chile que se pueden compartir con otros países?**

Principalmente la articulación de proyectos en los que nuestra experiencia y la ejecución de socios expertos, han podido identificar condiciones similares en el país receptor. Chile posee un modelo de cooperación que es orientado a la demanda del país requirente, donde intervienen principalmente los sectores públicos de nuestro país y los recursos y experiencia de alguno de los países socios para generar un programa o proyecto que responda de mejor manera a las necesidades detectadas. En este sentido, Chile ha implementado diversas iniciativas en múltiples áreas, como educación, transparencia, gestión del Estado, salud, desarrollo sustentable y protección de recursos renovables.

Durante los últimos años también se han incorporado los actores de la Sociedad Civil, como TECHO, América Solidaria y COANIQUEM; la Academia, con participación en Cursos Internacionales y Formación de Capital Humano y, por último, el Sector Privado que, en términos de cooperación al desarrollo de Chile, está formando una alianza Público-Privada.

- **¿Está previsto que la recientemente creada Alianza del Pacífico contemple aspectos de cooperación?**

Efectivamente, la Alianza del Pacífico ya contempla aspectos de cooperación y estos se basan en dos componentes: Movilidad Estudiantil y el Fondo de Cooperación.

En relación con el primero de ellos, las Becas de Movilidad de la Alianza del Pacífico contemplan Pregrado y Postgrado, y cuentan con fondos designados para 100 becas anuales. Respecto del segundo, actualmente en negociación entre los 4 países miembros, el Acuerdo definirá la puesta en marcha del fondo común, el cual se zanjará este mes por los Cancilleres en la reunión de Ministros de la Alianza del Pacífico. Estos fondos consideran recursos para proyectos, programas y actividades de cooperación, realización de estudios conjuntos, intercambio de información, actividades conjuntas de formación y capacitación, asistencias técnicas, conformación de redes y cualquier otra modalidad que los miembros convengan.

Los temas de cooperación acordados son: Micro y Pequeñas Empresas; Medio Ambiente y Cambio Climático; Innovación, Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; e Intercambio Estudiantil y Académico, y Turismo. A la fecha, se han aprobado y puesto en marcha 3 Proyectos de

Cooperación de la Alianza del Pacífico, en los temas de MIPyMEs, Red de Investigación de Cambio Climático, e Intercambio Estudiantil y Académico.

- **¿Cuáles son los desafíos más importantes para CSS?**

El principal desafío es incorporar el nuevo modelo de la arquitectura de cooperación internacional, que suma al sector privado, a la academia y a la sociedad civil. Es un deber de todos hacer de la cooperación un “tema” común, un compromiso compartido. La cooperación es un instrumento circunstancial que hoy beneficia a unos y mañana a otros, que ayuda a empoderar a países más vulnerables para que sean capaces de despegar con autonomía y satisfacer sus necesidades particulares con el apoyo de otros países que ya las superaron. En este sentido, las necesidades son múltiples, y los actores privados y de la sociedad civil han acumulado una larga experiencia en la ejecución de proyectos en diversos contextos socioeconómicos, adaptando los recursos y los objetivos a las circunstancias del lugar que habitan las personas beneficiarias.





MARTÍN RIVERO ILLA (AUCI)

Posee una Maestría en Estudios de Desarrollo y Políticas Públicas por el Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Holanda y un Grado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay en donde es Profesor de Cooperación Internacional y Desarrollo. Ha sido funcionario y consultor en diversas instituciones y organismos internacionales como el PNUD, BID, UNICEF, IDRC y OIT. Actualmente es Director Ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y desde enero de 2012 también ocupa el cargo de Secretario Ejecutivo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB.



Foto: Nicolás Garrido. Gentileza de revista Seisgrados

● ¿Cuál es el papel de Uruguay en la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular?

Uruguay combina su carácter tradicional de socio receptor de cooperación con su incipiente rol de oferente de la Cooperación Sur-Sur (CSS). Uruguay es un país pequeño, no obstante ello, entiende que es necesario trabajar junto al resto de la comunidad internacional para enfrentar los desafíos del desarrollo comunes y que cada país, sin importar su tamaño o peso económico, debe asumir su parte de esta responsabilidad.

En este sentido, aunque Uruguay aún posea importantes desafíos pendientes para consolidar los beneficios del crecimiento económico obtenido en los últimos años, tiene también aprendizajes que le impulsan a asumir su responsabilidad en el desarrollo regional y global.

En su historia reciente el Estado Uruguayo ha debido innovar en sus políticas para enfrentar los problemas del desarrollo en un contexto de crisis económica y financiera internacional, el elevado costo de los recursos energéticos y la alta vulnerabilidad frente a los vaivenes de la economía global. Esto ha conducido a una acumulación de experiencias significativa y al desarrollo de capacidades en las instituciones públicas a cargo de las políticas sociales, el manejo de la economía, la provisión de servicios e infraestructura públicos (salud, educación, agua y saneamiento), y la innovación tecnológica, entre otras.

Son estas lecciones aprendidas y capacidades de sus instituciones públicas las que Uruguay pone a disposición de sus socios bilaterales y triangulares.

Asimismo, como país del Sur, Uruguay suscribe principios orientadores de la CSS que conciben la misma como un tipo de cooperación que se basa en asociaciones horizontales y recíprocas, que está impulsada por las necesidades de los beneficiarios (*demand driven*) y que apunta al desarrollo de capacidades y conocimientos locales independientes y sustentables, buscando las mejores soluciones, adaptadas al contexto local y nacional donde se desarrollan.

- **Usted es el coordinador del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS, ¿en qué consiste el Programa?**

El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur tiene su origen en un mandato del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana realizada en Santiago de Chile, en el año 2007.

Su campo de actuación es el de la CSS, que ha recibido un notable impulso en la región en los últimos años y que enfrenta desafíos asociados a la capacidad de las instituciones que promueven estas acciones.

Su aprobación, por parte de los Responsables de Cooperación (RC) se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre de San Salvador, en noviembre de 2008, y su objetivo inicial y de estos primeros 4 años de trabajo fue: “Fortalecer y dinamizar la Cooperación Horizontal Sur-Sur, contribuyendo a la calidad e impacto de sus acciones, así como a la extensión de las buenas prácticas asociadas a las mismas”. Este se lograría a través de:

- El desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las instituciones que gestionan la cooperación en los países Iberoamericanos a través de la formación en competencias y gestión de la cooperación, la dotación de sistemas de información consistentes y la discusión y definición de posiciones comunes en la región sobre esta materia.
- La identificación y divulgación de casos exitosos y buenas prácticas de la CSS en la región, con el fin de ser replicadas tanto al interior de la misma como en otras regiones de similares grados de desarrollo.

Las actividades del Programa en estos años han sido realizadas respetando principios básicos de la CSS, tales como la horizontalidad y la complementariedad, y los recursos del mismo han sido destinados principalmente al fortalecimiento institucional de las Unidades Técnicas de Cooperación de sus países miembros, a la mejora de los sistemas de información de la CSS y a la generación de posiciones político-estratégicas de la región con respecto a los temas de mayor importancia en la agenda global de la cooperación. El Programa ha logrado en la región un rol muy significativo en este sentido.

A partir del Plan Estratégico definido recientemente por el Comité Directivo del Programa para los próximos dos años de trabajo, se procura darle al Programa una mayor visibilidad y mayor impulso para el cumplimiento de sus objetivos, por lo que los mismos se han potenciado y redelineado acorde a las necesidades del actual contexto de la cooperación internacional y en especial de la CSS.

- **¿Cómo beneficia a la región el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS?**

En un momento en el que la CSS está en auge, y la cooperación tradicional Norte-Sur ha sufrido las consecuencias de la crisis económica y financiera, el Programa ha sido el espacio en donde se han reunido los técnicos y los políticos para tratar temas inherentes a la CSS. El Programa constituye una plataforma idónea por su acumulación y acervo conceptual y metodológico de todos los países para la toma de decisiones y la generación de posiciones que permitan hacer oír la voz de la región.

- **¿Cuál es el valor agregado del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS?**

El principal valor agregado del Programa es que ha logrado crear una plataforma capaz de combinar la articulación del ámbito político-estratégico que implica el involucramiento de la totalidad de las autoridades de cooperación de los países miembros con la participación del nivel técnico de los funcionarios de las respectivas organizaciones. La coordinación de las autoridades políticas ha permitido generar e impulsar a nivel global acuerdos básicos y posiciones comunes sobre los principios y prioridades de la CSS desde la perspectiva de la región latinoamericana.

Este nivel político sustenta su capacidad de acción efectiva sobre la otra dimensión exitosa del programa: el nivel técnico. Los lazos generados entre los técnicos de las Unidades Técnicas de los países mediante el intercambio de experiencias, ha fortalecido muy significativamente los vínculos entre los países para sus iniciativas bilaterales de CSS. Gracias a este conocimiento mutuo y buenas relaciones entre los actores estatales de la CSS iberoamericana se han reducido los "costos de transacción" a la hora de llevar a cabo proyectos de cooperación conjunta.

Por otra parte, el *Informe Anual de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, que el PCSS apoya, y los documentos de sistematización de experiencias exitosas que se han publicado en una de sus líneas de acción, constituyen evidencia escrita del quehacer de la CSS. El Informe es único en su tipo, no existe otro que reporte la cooperación entre los países de una región.

Asimismo, el Programa ha servido como foro de discusión y formación de posiciones regionales en referencia a los temas de la agenda internacional de la cooperación y la CSS. Estas posiciones se han presentados en foros relevantes como el 4HLF sobre Eficacia de La Ayuda en Busán, Corea o en el *Economic and Social Forum (ECOSOC)* de Naciones Unidas en Nueva York. Tener este espacio fortalece a los Responsables de Cooperación y a la región como tal y mediante el mismo se ha fortalecido enormemente la capacidad de articular posiciones en el debate de la cooperación internacional.

El PCSS puede servir como modelo de referencia para otros ámbitos de la cooperación iberoamericana, que se encuentra en pleno proceso de renovación, así como para otras plataformas similares de otras regiones. Es considerado además como un ejemplo para la integración de los países de Iberoamérica.

- **¿Cuáles son los países y temas prioritarios para la cooperación uruguaya? ¿Qué motiva estas prioridades?**

Uruguay tiene acuerdos de cooperación con todos los países de América Latina. Por cuestiones de distancia geográfica, recursos disponibles y ventajas comparativas de afinidad cultural, el Programa Uruguayo de Cooperación Sur-Sur se enfoca principalmente en la región; los países de América del Sur, América Central y el Caribe.

Desde la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) a fines de 2010, se han puesto en marcha programas bilaterales con Argentina, Chile, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Paraguay y El Salvador. Existe asimismo un importante fondo conjunto Uruguay-México que fue lanzado en 2012 y comienza a ejecutarse este año. Además, se han realizado ya proyectos específicos con varios países como Nicaragua, República Dominicana y Haití.

Este año también se prevé actualizar los programas bilaterales de cooperación con algunos socios de Uruguay como Perú, Panamá, Costa Rica y Guatemala, por ejemplo.

Hasta el momento se han realizado algunas actividades puntuales fuera de la región por demandas específicas de asistencia técnica, concretamente dos en África y una en Asia. Sin embargo, estas actividades han sido de pequeña escala y, que, como se explicaba anteriormente, las capacidades de nuestro país y de la AUCI, en particular, no le permitirían participar de proyectos de gran envergadura fuera de la región, por el momento.

La cooperación uruguaya se maneja con un criterio *demand driven*, por lo que Uruguay está abierto a colaborar en lo que nuestros socios consideren que le somos útiles para aportar sus prioridades de desarrollo. De todas maneras, la AUCI ha estado realizando un trabajo de campo desde fines de 2010, que marcó el comienzo de un importante relevamiento y sistematización de capacidades nacionales a partir del cual se han identificado cuatro áreas estratégicas en las que Uruguay ha logrado desarrollar experiencia y conocimientos capaces de ser transferidos en iniciativas de CSS.

Muchas de las fortalezas tienen que ver con experiencias acumuladas institucionalmente o políticas de largo plazo en Uruguay. Asimismo, otras iniciativas corresponden a procesos que inicialmente fueron impulsados por la propia cooperación internacional, que el país ha tomado como propias y las ha desarrollado, potenciándolas con los recursos y las capacidades nacionales. A este respecto, Uruguay cumple así su compromiso de contribuir al desarrollo de otros países a partir de esa experiencia generada.

Las cuatro áreas estratégicas para Uruguay de acuerdo a esta sistematización son: I. Área Social, II. Área Agropecuaria, III. Área de Infraestructura para el Desarrollo y IV. Área de Gobernabilidad y Calidad de la Democracia.

A modo de resumen no exhaustivo puedo comentar que dentro del área social se incluyen temas relativos al diseño y gestión de programas sociales inclusivos, la articulación de políticas e instituciones del área social; programas en salud pública como los de trasplantes, lucha contra el tabaquismo, apoyo a la lactancia materna y políticas de inclusión digital, entre las que se incluye la experiencia del Plan Ceibal en Uruguay.

El área agropecuaria es un área en la que Uruguay tiene una larga trayectoria de acuerdo a su perfil productivo, e incluye temas como trazabilidad animal, inocuidad alimentaria, mejora de las cadenas productivas y sanidad animal y vegetal.

El área que hemos llamado infraestructura para el desarrollo comprende temas de eficiencia energética, de acceso al agua potable, de logística y de acceso equitativo a la sociedad de la información y el conocimiento.

Finalmente, el área llamada gobernabilidad y calidad de las instituciones se apoya en una acumulación de Uruguay que es un país que se ha caracterizado por tener una institucionalidad democrática estable y fuerte, así como también de algunas innovaciones recientes como acceso a la información pública o participación democrática. Algunos temas incluidos en esta área son: negociación colectiva, calidad de las instituciones, régimen electoral y gobierno electrónico, entre otros.



JUAN MANUEL VALLE PEREÑA (AMEXCID)



Licenciado en Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) con Maestría en Políticas Públicas del Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de la Universidad de Princeton. Es el Director Ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Anteriormente se ha desempeñado como Jefe de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro, de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de México, como también en otros cargos de la administración pública y en el sector privado relacionado con créditos y sistemas financieros. Se desempeñó como Representante del Gobierno de México ante organismos de cooperación internacional.

- **Como un país de ingreso medio y miembro del G-20, México es un proveedor y receptor de cooperación al desarrollo. ¿Cuál es el papel o ventaja comparativa en la cooperación internacional de México?**

México es un país que recibe y provee cooperación internacional para el desarrollo (CID) de manera simultánea; desempeña un papel dual en esta agenda. Históricamente hemos recibido montos muy modestos de la denominada Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). En contraste, la cooperación técnica que hemos ofrecido desde hace varias décadas ha sido prolija y sobre todo sostenida; en particular, en términos de transferencia de conocimientos, experiencias y prácticas institucionales. Con el objeto de imprimirle mayor visibilidad se trabaja en la cuantificación monetaria de esta cooperación, no obstante los resultados aún no se han publicado. Ahora bien, en la coyuntura que enfrentamos, esta situación está cambiando. Precisamente por ser un País de Renta Media (PRM) alta, miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del G-20, en un mundo en el que el poder económico está abarcando de manera creciente a las llamadas potencias emergentes (entre las que se encuentra nuestro país), se espera que recibamos menos AOD y ofrezcamos más cooperación. Desde esa perspectiva, es necesario fortalecer nuestro perfil como oferentes de manera progresiva. El Gobierno del Presidente Peña Nieto es consciente de nuestra posición internacional y del papel constructivo que debe jugar México en su entorno regional y se ha comprometido precisamente a fortalecer ese perfil; para lograrlo contamos con un instrumento fundamental: la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) creada en 2011.

En relación a lo anterior una ventaja comparativa que posee la oferta mexicana de cooperación y que comparte ciertamente con otras economías emergentes, es clara: la capacidad de exportar experiencias en varios rubros de políticas públicas que hemos probado anteriormente

en nuestra propia casa y resultan susceptibles de replicarse en países en desarrollo ya que compartimos con ellos realidades y problemáticas muy similares en muy distintos planos.

Hablando de modalidades o instrumentos de cooperación, nuestra ventaja comparativa reside, dicho de otro modo, en la cooperación técnica y en la disposición totalmente abierta para compartir conocimientos y experiencias. No se descarta sin embargo, que en el futuro México empiece a utilizar con más frecuencia otros instrumentos que a la fecha han sido más característicos de los donantes tradicionales, como la llamada cooperación financiera.

- **Realmente, ¿México necesita recibir cooperación?**

Tal y como se aprecia en la respuesta previa, México nunca ha sido un receptor importante de Asistencia Oficial al Desarrollo ya que desde la década de los años sesenta se lo consideraba como un país relativamente desarrollado con poca necesidad de AOD. En otras palabras, la relevancia de la AOD siempre ha sido marginal para México. Dicho lo anterior, esta tendencia se ha agudizado en los últimos años a raíz de la decisión de varios donantes de reducir o eliminar la AOD a Países de Renta Media; y sobre todo a PRM alta como México. Nosotros consideramos que en términos generales se trata de una decisión entendible aunque no compartida y en todo caso, no debe ser ni intempestiva ni aplicable en lo posible a PRM bajo que siguen dependiendo en ciertas áreas o proyectos de AOD como es el caso de nuestros vecinos centroamericanos; ello es, al menos parcialmente, resultado de un concepto de PRM erróneamente amplio que abarca en un mismo segmento a países tan diferentes como Nicaragua y China.

Regresando al caso de México, éste necesita recibir sin duda cooperación en ciertos nichos sectoriales y regionales en los que sus aportes pueden ser muy relevantes. En este contexto cabe resaltar las diferencias tan importantes en niveles de desarrollo entre distintas regiones en México e incluso al interior de un mismo Estado, lo que nos obliga en consecuencia a diseñar una estrategia de recepción de cooperación enfocada en esas regiones. En todo caso y al margen de que las predilecciones sugieran que México tenderá a recibir cada vez menos AOD, deben mantenerse e innovarse las relaciones con los donantes tradicionales a fin de impulsar fórmulas de colaboración emergentes como la triangular.

- **¿Cuáles son algunas de las iniciativas de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular más sobresalientes en las que México está participando a nivel mundial y regional?**

Empezaría por contextualizar que México concibe a la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular como mecanismos de colaboración conjuntos, que basan su ejecución en la asociación de esfuerzos (de recursos humanos, tecnológicos o financieros) de dos o más partes, para contribuir al desarrollo sustentable de los involucrados.

Desde 2009, México ha presentado alrededor de 20 proyectos como casos de éxito de CSS y triangular en diversos escenarios auspiciados por importantes cooperantes bilaterales y multilaterales, como la Secretaría General Iberoamericana, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

Uno de los casos relevantes de CSS se ha materializado por medio del Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile, el cual se constituyó como parte del Acuerdo de Asociación Estratégica firmado en 2006 por ambos países, con la finalidad de ampliar y profundizar la relación bilateral. El Fondo dotado de dos millones de dólares anuales (un millón por cada

país), ha permitido financiar proyectos que alientan el desarrollo sustentable de los dos países e incluso ahora avanzan juntos hacia esquemas de colaboración triangular.

A seis años de operación, el Fondo ha dado contenido al portafolio de la cooperación México-Chile y ha creado una ecuación de ganancias compartidas a través del intercambio de experiencias y la identificación de buenas prácticas por medio de 45 proyectos de colaboración financiados en el período. Asimismo ha permitido incursionar en la oferta de cooperación conjunta a favor de Haití y próximamente se valorará hacer lo propio con otros países de América Latina y el Caribe (ALC).

Con base en los datos generados por la evidencia empírica, es posible advertir que el Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile se ha convertido en un vehículo emergente de integración bilateral y en un referente Sur-Sur, si se considera que las experiencias derivadas de él han despertado el interés de otros países del hemisferio para replicar este mecanismo. Tales han sido los casos de Argentina, Costa Rica y Uruguay, país con el que ya se concretó un esquema similar que entró en operación en marzo de 2012.

Por otra parte, se destaca también el Programa de Capacitación Electoral Internacional que despliega el Instituto Federal Electoral (IFE) de México, a sus contrapartes del mundo y en particular a los de ALC, África, Asia y Europa del Este. Los temas abordados en las actividades ejecutadas al amparo de este Programa, responden a solicitudes expresas de los países, favoreciendo así procesos de colaboración acordes con las necesidades de los países solicitantes. Este accionar ha permitido promover uno de los principios sustantivos de la CSS: la apropiación.

Es ilustrativo y sugerente en este sentido que en 2012 se realizaron 15 actividades de cooperación en esta esfera y que para 2013, se tenga previsto efectuar cerca de 20 eventos internacionales.

En la modalidad de Cooperación Triangular, México desarrolla proyectos orientados hasta ahora a países de ALC. En este marco, un proyecto de "buenas prácticas" es el que se tiene con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), con Paraguay como destinatario, en materia de mejoramiento de la semilla de sésamo para los pequeños productores de ese país. Con esta iniciativa se mejoró la variedad de semilla "Escoba Blanca" de Paraguay y se lograron avances para la adopción de seis variedades de semilla mexicana (actualmente en proceso de experimentación) produciendo así beneficio directo a pequeños productores de Paraguay.

Otro proyecto destacable es el ejecutado con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sobre agricultura protegida que beneficia, en primer término a Santa Lucía, pero que se espera replicar a otros países del Caribe anglófono, en el corto plazo. Mediante este proyecto se desarrolla una alternativa económica de desarrollo agrícola en un país netamente importador de productos agropecuarios. Actualmente se instalan en Santa Lucía dos invernaderos donados por México y se capacitan a los técnicos locales para su mantenimiento.

Es importante destacar una experiencia público-privada en la CSS, a raíz del sismo ocurrido en Haití el 12 de enero de 2010, cuando el Gobierno de México y el sector privado apoyaron proyectos de construcción, reconstrucción y ampliación de infraestructura básica en el marco de la llamada "Alianza México por Haití". Por medio de esta asociación realizada entre fundaciones, organizaciones no gubernamentales y el gobierno federal se construyeron en Haití: dos escuelas-orfanato; una escuela de oficios coordinada; un centro de atención integral a la población y una clínica de atención.

Otro ejemplo de cooperación público-privada, fue la transferencia de cinco millones de dólares a Haití, al amparo del contrato de mandato entre el gobierno de México y Fomento Social Banamex, con el objetivo de impulsar proyectos definidos por Haití. En respuesta, el Jefe de Estado de ese país propuso inicialmente la reconstrucción del mercado de “Gonaïves”, posteriormente presentó una iniciativa para la construcción de quince mercados locales a lo largo del país. Dichas edificaciones han resultado exitosas en varios aspectos, dado que, además de permitir la venta de productos en mejores condiciones para los comerciantes, se han convertido en una suerte de centros comunitarios, al facilitar que la población se reúna en sus alrededores a realizar diversas actividades, en virtud de que, en la mayoría de los casos, es la única construcción con iluminación nocturna, gracias al sistema de alumbrado por fotoceldas que se instala en cada una de las construcciones, todo ello con tecnología de empresas mexicanas.

Esta modalidad de cooperación pública-privada, es un ejemplo de complementación que pudiera resultar interesante replicar en otros países, no sólo por su sentido innovador, sino por la potenciación de recursos que entrañó al sumar al sector privado.

- **¿Qué sectores específicos de la cooperación mexicana resultan más atractivos para sus socios?**

Un estudio elaborado por la AMEXCID en 2012, reveló que en los últimos 15 años cinco han sido los sectores que mayor demanda generan para México por parte de los países centroamericanos (los cuales, a su vez, son los principales receptores de la colaboración mexicana): desarrollo agrícola, medio ambiente y cambio climático, salud, educación y desarrollo socio-económico. De manera transversal en todos esos sectores, ha estado presente el interés, tanto de México como de los receptores, por alentar el fortalecimiento institucional. En los últimos años además, han crecido las demandas de cooperación en la esfera de la seguridad pública, el cambio climático y las energías renovables.

De los 195 proyectos de cooperación instrumentados por México en 2012 hacia ALC, 153 fueron de carácter bilateral, 18 regionales y 24 triangulares. La distribución por sector de la cooperación bilateral fue la siguiente: 25% tuvo un sentido o aplicación transversal (aplicable a varios sectores) clasificado bajo el rubro de desarrollo socio-económico, 22% desarrollo agrícola, 17% educación, 16% medio ambiente, 7% salud y 13% otros.

En lo que se refiere a la Cooperación Triangular, los principales porcentajes sectoriales en 2012 fueron los siguientes: medio ambiente con el 41%, desarrollo agrícola con el 20% y protección civil con el 13%.

- **¿Qué actividades de CSS están teniendo lugar en los procesos de integración tales como el Proyecto Mesoamérica o la Alianza del Pacífico?**

En lo que respecta a la Alianza del Pacífico (AP), específicamente en su Grupo Técnico de Cooperación, existen avances tangibles tales como el establecimiento de una “Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático”, la aprobación del proyecto para el mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas de la región y la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica en el área, la cual ofrece 100 becas anuales por país (para dar un total de 400) a los estudiantes de postgrado e investigadores de la zona.

Adicionalmente, este grupo trabaja en la constitución de un fondo común de cooperación, el cual, al garantizar certeza financiera, posibilitará ejercicios de planificación reales y apegados a las prioridades en la materia de los cuatro países miembros de la Alianza (Colombia, Chile, Perú y México).

Cabe destacar que en virtud del potencial que perfila esta Alianza, países de otras latitudes se han interesado en participar de algún modo u otro en ella, entre otros: Australia, Japón, Portugal, Canadá, España y Nueva Zelanda.

Por lo que toca al Proyecto Mesoamérica (PM), iniciativa de cooperación subregional orientada a la ejecución de programas de infraestructura para el desarrollo económico y social que incidan en el proceso de integración de los países que van desde Colombia hasta México, la dinámica de colaboración es intensa y sostenida.

La constitución del Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe, el llamado "Acuerdo de Yucatán", y la incorporación del PM a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en febrero de 2012, han fortalecido el papel del PM como área ejecutora de proyectos con alto impacto.

En este marco, la suscripción del llamado Acuerdo de Yucatán (firmado en diciembre de 2011) y del financiamiento que éste ha posibilitado para obras de infraestructura, ha inyectado mayor dinamismo a la cooperación regional en este ramo y propiciado el avance de obras que mucho incidirán en el proceso de integración en el área. El PM ha implementado una agenda focalizada en 7 sectores: salud, desastres naturales, vivienda, comunicaciones y transportes, energía, comercio y medio ambiente.

Se destacan proyectos de gran envergadura como la iniciativa Salud Mesoamérica 2015, integrada por el Gobierno de España, la Fundación Bill & Melinda Gates y el Instituto Carlos Slim de la Salud; así como el llamado Sistema Mesoamericano de Información Territorial que operará a partir de la donación mexicana de servidores de alto rendimiento; el Programa para el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica que ha beneficiado a 5.260 familias y el Corredor Mesoamericano de Integración por medio del cual se financiaron dos puentes tipo Bailey a Guatemala. En el ámbito de la energía se destaca el incremento de la exportación de energía por parte de la Comisión Federal de Electricidad de México a Guatemala y de ahí a Honduras y El Salvador. En materia de biocombustibles sobresale el apoyo a la Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles y, finalmente, en materia de facilitación comercial, el Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) consistente en la instalación de sistemas informáticos y procedimientos estandarizados en los puertos fronterizos del Corredor Pacífico, para optimizar los trámites migratorios, aduaneros, cuarentenarios y fitozoosanitarios.

● **¿Con qué socios y en qué temas de Cooperación Triangular está México trabajando para fortalecer la capacidad en otros países?**

En la arena de la cooperación internacional, la modalidad triangular adquiere día a día mayor relevancia entre países de diversos niveles de desarrollo interesados en innovar en esta esfera de las políticas públicas, con el objeto de alentar -por nuevos caminos y a través de la suma de esfuerzos y capacidades- el desarrollo sustentable.

México no ha sido ajeno a esa tendencia y de modo progresivo suma esfuerzos y fortalezas en esquemas triangulares, con países desarrollados como Japón, Alemania, España y Corea del Sur; de renta media como Chile e Indonesia y de organismos internacionales como: el PNUD, la Organización Mundial de Turismo (OMT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Todos los proyectos de este tipo ejecutados hasta la fecha por México se han canalizado a favor de países de ALC.

En 2012, México realizó 24 proyectos (100% más que en 2011 y 600% más de lo que ejecutaba en 2007) en una dinámica de innovación que le permitió forjar y desplegar iniciativas triangulares inéditas con Chile e Indonesia en rubros como el desarrollo económico y el cambio climático, respectivamente, así como en el tema de vivienda con Colombia.

Los 24 proyectos ejecutados en 2012 incidieron en seis sectores: correspondiendo a medio ambiente 12 proyectos, a desarrollo agropecuario cinco, a protección civil tres, a desarrollo económico dos y uno a vivienda y a turismo.

México con miras al 2013 tiene tres retos primordiales en esta modalidad de cooperación: perfeccionar los mecanismos vigentes con países u organismos internacionales en los llamados costos de transacción (coordinación en los procesos logísticos y administrativos), mejorar la corresponsabilidad técnica y financiera para una mejor utilización de los recursos y fortalecer la apropiación colectiva de los sistemas de evaluación.

En ese marco, la construcción de sociedades de colaboración triangular tendrá que ser muy efectiva a fin de tener capacidad de manejo para promover formas de vinculación internacional que realmente complementen los flujos de cooperación ligados al desarrollo sustentable.



REBECA GRYNSPAN (PNUD)



La Sra. Grynszan fue designada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Ban Ki-moon, como Subsecretaria General y Administradora Asociada del PNUD, a partir del 1 de febrero de 2010. Previo a formar parte de Naciones Unidas ejerció el cargo de Vicepresidente de Costa Rica, durante el período 1994-1998. Como una fuerte y consistente promotora del desarrollo humano, ha colaborado en focalizar la atención a nivel global sobre la necesidad de reducir la inequidad, construir cohesión social, y empoderar a las mujeres hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

● ¿Cómo visualiza el estado actual de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en todo el mundo?

Nos damos cuenta de que el mundo en desarrollo está dispuesto a realizar una transformación, mediante la aplicación de soluciones en materia de desarrollo provenientes de sus pares. Al mismo tiempo, los países en desarrollo también comienzan a tener voz propia en la gobernabilidad mundial, y a lograr un mejor acceso a las oportunidades económicas en la economía mundial. El rápido crecimiento de China, Brasil, India, Sudáfrica y de muchos otros países en desarrollo les ha permitido sacar de la pobreza a cientos de millones de personas, introduciendo a miles de millones en la clase media, y convertirse además en ejes de la economía global a partir de la actual desaceleración económica del norte. Con la creación del G-20, los países en desarrollo que han experimentado un crecimiento rápido se posicionan en un lugar destacado de las negociaciones que determinan la gobernabilidad económica global.

Más a principios del corriente año, *The Economist* informó que los países en desarrollo habían logrado un nuevo hito en sus relaciones económicas. Por primera vez en la historia, en 2012, el valor de las ganancias de los países en desarrollo a partir del comercio Sur-Sur fue casi igual a lo obtenido en el intercambio comercial Norte-Sur. Entre 2005 y 2009, el comercio Sur-Sur se expandió del 12% al 22% del comercio mundial, y las proyecciones demuestran que esta tendencia en alza continuará durante los años venideros. Es importante resaltar que la asistencia al desarrollo Sur-Sur complementa pero no sustituye a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y sigue siendo un porcentaje pequeño (aunque en rápido crecimiento) en comparación con la AOD de los miembros de la OCDE.

Los verdaderos beneficios de la CSS también comienzan a manifestarse en la transformación socioeconómica que produce dicha cooperación en los 48 países menos desarrollados (PMD), con 880 millones de personas que se las arreglan con un ingreso *per cápita* de menos de US\$1,25 por día. Debe señalarse que las economías emergentes brindan a los países menos desarrollados, nuevas oportunidades de obtener acceso al capital, fondos para el desarrollo,

tecnologías asequibles, medicamentos, e inversión extranjera directa. Entre 2003 y 2010, la participación de proyectos de inversión extranjera directa en los PMD, de la cual dan cuenta los inversores del sur, se incrementó del 25% al 40%.

La migración inversa es ahora la nueva normalidad. La gente del sur que busca mejores oportunidades económicas o un futuro mejor para ellos y sus familias migran cada vez más, pero ya no se dirigen al norte como lo hizo la abrumadora mayoría hace años, sino hacia otros países en desarrollo, a menudo países vecinos dentro de la región. Los flujos de trabajadores migrantes entre países en desarrollo representan ahora una mayoría de las 241 millones de personas que vivían fuera de su país de origen en 2011 (en comparación con los 150 millones en el año 2000). Las remesas enviadas por estos trabajadores migrantes hacia países en desarrollo han aumentado considerablemente hasta llegar a US\$325 mil millones (2010), aproximadamente tres veces más que toda la AOD.

A pesar de esta impresionante transformación, el *Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2013* advierte que las ganancias asociadas con “el surgimiento del sur” no se distribuyen en forma equitativa entre los países del sur. Existen inequidades significativas en la manera en que los países en desarrollo y las regiones del sur se benefician del incremento en los flujos comerciales Sur-Sur, en la inversión y en las finanzas. Los países mediterráneos o alejados de los principales mercados mundiales tienden a quedar rezagados y avanzan a un paso más lento. El informe también revela que el surgimiento del sur no ha cambiado este fenómeno de “economías de enclave” en países sumamente dependientes del ingreso proveniente de las exportaciones de unos pocos *commodities* o productos básicos y de las industrias extractivas, ya que ello reduce las ganancias posibles del comercio Sur-Sur y la diversificación económica, y los expone al riesgo de la Enfermedad Holandesa, por dar un ejemplo.

Existen desafíos pendientes aún dentro de las economías emergentes del Sur que tienen un alto nivel de desempeño. Una investigación reciente muestra que el 72% de los pobres del mundo, o sea 960 millones de personas, viven en países de ingresos medios mientras que solamente un cuarto -aproximadamente 370 millones- vive en países de bajos ingresos. Los niveles de inequidad en el ámbito nacional presentan desafíos significativos para el desarrollo, en especial entre las economías emergentes. La exigencia de tener voz propia y un Gobierno más eficaz, transparente y responsable, así como una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico ha causado agitación y descontento social en varios países del sur.

Muchos países del sur han sido muy exitosos pero, el hecho de poder mantener este impulso y extender las ganancias a todos los países, es un desafío que requiere de una política de intervención apropiada. Estas políticas incluyen una mayor equidad, otorgando voz y participación, enfrentando los desafíos ambientales y manejando el cambio demográfico.

- **¿Cuál es la importancia de la CSS en América Latina y el Caribe y qué papel juega el PNUD?**

La Cooperación Sur-Sur (CSS) tiene raíces históricas profundas en América Latina y el Caribe (ALC). En 1978, la Conferencia de Naciones Unidas para promover la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo se realizó en Buenos Aires, y delineó un programa que sigue vigente a la fecha. Desde aquella Conferencia, la CSS ha evolucionado hasta convertirse en un elemento importante del modo en que se relacionan los países de la región entre sí, y con otras regiones del hemisferio Sur.

En América Latina y el Caribe, la CSS se considera un mecanismo clave para el fortalecimiento institucional, el desarrollo de las capacidades y la integración regional. Estas áreas se ven estimuladas por una diversidad de políticas, motivos, sectores de cooperación, y mecanismos. Al menos siete países de la región ya son líderes reconocidos de CSS, o trabajan para asumir ese papel sobre la base de sus convicciones nacionales y áreas de fortaleza específicas. Cuba, por ejemplo, ha enviado médicos y maestros a las áreas rurales de otros países en desarrollo durante décadas como una expresión de solidaridad Sur-Sur. El ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, comenzó a promover a su país como socio en la CSS, e institucionalizó este tipo de cooperación como un elemento clave de la política exterior de Brasil, continuada por la Presidenta Dilma Rouseff. México tiene un historial de cooperación con América Central y Mesoamérica para promover la integración regional a través del fortalecimiento de infraestructura e instituciones públicas en países socios. Gran parte de los esfuerzos de Chile en materia de CSS se dan en el marco de las Naciones Unidas, e incluyen actividades tales como mantenimiento de la paz, desminado y asistencia a los refugiados.

Como consecuencia de esta diversidad, el enfoque del PNUD para promover y apoyar la CSS en ALC, también ha tenido componentes varios, con el sentido de pertenencia nacional como principio guía, y la concentración en el desarrollo de capacidades y la gestión de conocimientos. Hemos comprometido a interesados clave para poder profundizar nuestra comprensión de las necesidades de desarrollo que se desean satisfacer mediante CSS. En noviembre de 2009, organizamos una reunión en Santiago de Chile con las Oficinas de País de Brasil, México y Cuba. Las conclusiones de esa reunión se consolidaron en un informe y han guiado nuestro trabajo en la región. El PNUD se concentra en:

- la creación de espacios virtuales y físicos para el intercambio de conocimientos, tales como las comunidades de práctica, talleres regionales y ferias del conocimiento;
 - la intermediación en los intercambios Sur-Sur;
 - el desarrollo de herramientas para facilitar la Cooperación Sur-Sur;
 - el aliento a las Oficinas de Campo del PNUD para identificar y sistematizar las mejores prácticas que puedan transferirse a otros países dentro y fuera de la región, y el soporte técnico a los socios, según sea necesario;
 - un posicionamiento aún mayor de la CSS en la región;
 - el apoyo a la coordinación entre agencias de las Naciones Unidas en materia de CSS en el nivel regional, y
 - la integración del desarrollo de las capacidades y CSS al trabajo del PNUD en áreas temáticas prácticas.
- **¿Cómo visualiza el papel de la CSS en el desarrollo y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS)?**

El sur global tiene un gran interés en colocar a la humanidad en el camino del desarrollo sustentable. Además, los países en desarrollo están dotados de una vastísima parte de la

biodiversidad mundial. El sur global es la nueva frontera de crecimiento rápido, industrialización y urbanización. Por otro lado, los países en desarrollo y los grupos vulnerables sufren más intensamente los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental. Es imposible atender estas dos realidades sin una acción colectiva internacional -las condiciones climáticas no respetan fronteras. Por lo tanto, es de suma importancia poder colocar a la CSS en el centro de la búsqueda colectiva de soluciones que se necesitan para llegar a un consenso sobre las metas de desarrollo sustentable y los medios para lograrlas. Significa mayores conocimientos e intercambio de experiencias. Implica más CSS para compartir políticas y tecnologías que favorecen al medio ambiente. También significa forjar asociaciones triangulares en las que los socios del Norte y del Sur abordan la solución colectiva del problema referido al planeta que tenemos en común. El apoyo a la CSS que fortalece el poder de negociación de los países en desarrollo al negociar estas metas, resulta una inversión en su implementación por parte de los países donde habita la mayor parte de la población mundial. El PNUD siente orgullo por su papel de apoyo a los países en desarrollo, en su trabajo analítico de informar aquellas políticas que definirán las metas y las acciones para implementarlas.

- **¿Cuáles son las áreas prioritarias en las que el PNUD brinda apoyo al desarrollo de las capacidades a través de CSS en América Latina y el Caribe?**

Como ya mencioné más arriba, el desarrollo de las capacidades institucionales es un aspecto crucial de nuestro apoyo a la CSS en países de ALC. Las actividades a las que presta asistencia el PNUD son demasiado numerosas para este espacio, pero hay algunos ejemplos ilustrativos. Trabajamos por fortalecer las capacidades de las agencias nacionales de cooperación para el desarrollo, al tiempo que le brindamos asistencia en pos de un mayor compromiso hacia la CSS y de las dimensiones más amplias de la cooperación internacional para el desarrollo, en los ámbitos tanto regional como mundial. A solicitud de los países, hemos proporcionado este tipo de asistencia a Nicaragua, Honduras, Colombia, Perú, México, entre otros. En el caso de Nicaragua, ayudamos a mediar en un diálogo con Ecuador que resultó en un acuerdo de CSS, por el cual Ecuador intercambiaba sus experiencias y lecciones aprendidas sobre planificación del desarrollo, mediante la capacitación de funcionarios públicos de Nicaragua. En Honduras, el proceso de desarrollo de las capacidades que se inició a mediados de 2012, a fin de fortalecer la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa, ha demostrado el logro de una mayor coordinación entre unidades del Gobierno, que ahora conocen mejor el trabajo que se realiza en los diversos departamentos. Además, el PNUD ha brindado un apoyo similar al desarrollo de las capacidades institucionales de Perú y México, entre muchos otros países.

Otra contribución importante del PNUD al desarrollo de las capacidades mediante la CSS se ve reflejada en el soporte metodológico y técnico brindado por nuestro Centro Regional de Servicios (entre 2009 y 2012) para organizar ferias del conocimiento, a fin de difundir las soluciones para el desarrollo en la región. Las unidades de Desarrollo de Capacidades y Gestión del Conocimiento del PNUD colaboraron con el Gobierno de Panamá, y convocaron a la primera feria regional de CSS: *Conocimientos del Sur*, que profundizó el entendimiento de la CSS como mecanismo efectivo para promover la agenda de desarrollo humano sustentable en la región. Se mostraron 33 experiencias de CSS de diversos países en la exposición de Soluciones Sur-Sur de la feria. La feria que reunió a 300 participantes de 24 países resultó en la concreción de varios acuerdos de colaboración entre los países y organizaciones participantes de la región, que ya se han instrumentado o siguen fortaleciéndose. Nuestro apoyo al desarrollo de las capacidades institucionales también se observa en los foros de diálogo sobre políticas que hemos ayudado a establecer. Vale la pena destacar que luego de la primera feria regional de

CSS en 2012, el PNUD ayudó a convocar a una reunión regional de directores de las agencias nacionales de cooperación para el desarrollo. El evento fortaleció los vínculos de cooperación regional al reactivar el único mecanismo de diálogo que reúne a los directores de las agencias de cooperación para el desarrollo de América Latina y el Caribe, y les ofrece un espacio de intercambio de ideas sobre cuestiones relativas a la cooperación para el desarrollo en países de ingresos medios, a fin de promover sus agendas nacionales para el desarrollo. El resultado principal de la reunión fue el acuerdo logrado por los participantes de establecer un Foro de Diálogo Permanente que se reunirá en forma anual a partir de 2013.

● El nuevo espacio de cooperación

Queda bastante claro que la CSS solamente puede complementar y no reemplazar la cooperación para el desarrollo tradicional. En lugar de tener un enfoque de “talle único” en materia de desarrollo, existen diferentes “modelos” de cooperación para el desarrollo. Esto no significa que a través del tiempo no hayamos aprendido lo que funciona o no en la cooperación al desarrollo. Sabemos qué hace a una buena cooperación de esta índole: el sentido de pertenencia del país y su liderazgo en la cooperación al desarrollo, para asegurar una mejor alineación de la ayuda con las prioridades nacionales y las capacidades institucionales más fuertes de cada país.

Aún tenemos mucho por aprender los unos de los otros y mucho por reflexionar sobre lo que se necesitará en términos de inversión en este nuevo entorno del desarrollo. Esperamos una participación activa del sur en este debate en todos los niveles -nacional, regional y global- ya que sin su compromiso no podremos progresar en la consecución de esta agenda.

Ha variado la geometría y la geografía de la Asistencia al Desarrollo. Este mundo ya no se encuentra dividido entre oferentes y receptores de ayuda: los países proporcionan y reciben cooperación al mismo tiempo. Por ende, tenemos cooperación en todas las direcciones: Sur-Sur, Norte-Norte, Sur-Norte, triangular, etc.

Como han expresado muy claramente los países de ingresos medios (PIM), la asistencia al desarrollo sigue siendo importante para ellos, ya que todavía enfrentan desafíos significativos en materia de desarrollo: la pobreza, las inequidades y las brechas tecnológicas. Esperamos poder apoyar reflexiones de esta naturaleza a medida que la comunidad global trabaje hacia la formulación del sucesor de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM8) -la meta sobre creación de una asociación mundial para el desarrollo.

La pregunta es *¿cuáles son los conocimientos, las experiencias, y las mejores prácticas que surgen de la CSS y de qué manera resultan pertinentes para la formulación del nuevo ODM8?* Por ejemplo, la CSS tiene más que ver con el intercambio de conocimientos técnicos y con la cooperación económica a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología y otros intercambios de conocimientos. Se trata de aprender de la trayectoria de los demás en materia de desarrollo.

El desafío es fortalecer un diálogo significativo y buscar una mayor coherencia entre todos estos actores e instrumentos para fortalecer una cooperación para el desarrollo eficaz, que pueda brindar apoyo a una asociación mundial para el desarrollo. Nuestro desafío en realidad es definir cómo debería ser una asociación para el desarrollo en vista del entorno global

cambiante, de los desafíos de desarrollo emergentes y de lo que hemos aprendido a partir de los resultados y fallas en los enfoques tradicionales de ayuda al desarrollo.

- **¿Qué formas nuevas de asociación -público/privadas o con la sociedad civil- ve emerger en el paradigma del desarrollo *post*-Busán?**

En mi respuesta anterior mencioné los nuevos actores de la cooperación para el desarrollo, con el argumento de que ahora nos encontramos en tren de construir un modelo de cooperación más integral e inclusivo.

Los filántropos y las fundaciones privadas también proporcionan un volumen significativo y creciente de asistencia para el desarrollo y de soluciones e innovaciones para este fin. El PNUD trabajó con una serie de asociados de las Naciones Unidas en la organización de una reunión en el mes de abril, para debatir el rol creciente de los filántropos y las fundaciones con el objeto de reforzar nuestra comprensión de sus opiniones sobre cooperación para el desarrollo.

Pienso que todavía tenemos que conocer más sobre las oportunidades que ofrece el sector privado para contribuir a la cooperación para el desarrollo. La Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, que se constituyó luego de la reunión de Busán, está analizando estas cuestiones que no son tan sencillas.

Ya sea respecto del papel de las organizaciones no gubernamentales, los filántropos y fundaciones, el sector privado, o los asociados en el desarrollo del norte o del sur, necesitamos abordar el tema de la fragmentación de la asistencia al desarrollo y progresar hacia un financiamiento para el desarrollo que sea previsible, transparente, y donde exista una rendición de cuentas en relación con los resultados en esta materia. El PNUD, junto con otros integrantes del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, y en diálogo continuo con los estados miembros, trabaja para maximizar su papel y el de los diferentes actores de la cooperación para el desarrollo, en pos del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y más allá de ello. El PNUD ha realizado una evaluación de su CSS y analiza la implementación de las recomendaciones surgidas de esta revisión. La CSS debería integrarse a todas nuestras intervenciones para el desarrollo, con la orientación de los países en desarrollo a los que servimos.



BRENDA KILLEN (OCDE)

La Sra Killen es Jefa de la División de Alianzas Globales y Política de la OCDE. Entre otras funciones, esta División trabaja con el PNUD en el monitoreo de la implementación y el impulso al progreso internacional en torno a la efectividad del desarrollo, a través de la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Tiene un Master en Economía de la London School of Economics y, entre 2004 y 2007, ha trabajado en la Organización Mundial de la Salud como Directora Adjunta de Desarrollo de Políticas y Servicios de Salud. Previamente se desempeñó en el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido de Gran Bretaña, como titular de la División de Políticas para Europa, Oriente Medio y las Américas. En su calidad de economista experimentada en temas de desarrollo ocupó, asimismo, el cargo de Asesora Económica Senior para Asia. En el período 1996-1999 fue asesora del Director Ejecutivo del Reino Unido en el Directorio del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI).



Video

Sólo en inglés

● ¿Cuáles son las implicancias para los donantes tradicionales del incremento en la Cooperación Sur-Sur (CSS)?

El crecimiento en la Cooperación Sur-Sur (CSS) es una expresión de los cambios que se suceden en todo el mundo: la anterior distinción entre los países desarrollados y los países en desarrollo ya no refleja el equilibrio real del poder mundial. Según el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busán, el planeta en su totalidad, y también “la comunidad de cooperación al desarrollo”, se encuentran en una transición desde la bipolaridad hacia una polaridad múltiple. Estos cambios inciden en la cooperación para el desarrollo, no solamente en la forma en que se gestiona sino también en la relación entre la ayuda al desarrollo y las otras fuentes de financiamiento. La preferencia actual por utilizar el término “cooperación al desarrollo” por sobre la palabra “ayuda” refleja esta nueva perspectiva, con una clara influencia de la filosofía de CSS. La cooperación al desarrollo por parte de los donantes tradicionales se encuentra en una etapa de transformación. Este proceso se inició hace unos años, con la Declaración de París en 2005, en la que se consensuó que las relaciones verticales entre “donantes” y “receptores” obstaculizaban la eficacia. En la actualidad, el foco se encuentra en las alianzas entre pares que -conforme lo señalado en Busán- deben ser inclusivas, con la participación de todos los actores del desarrollo.

Considero que Busán y otras iniciativas ayudan a derribar las barreras entre los oferentes de cooperación al desarrollo tradicionales, y aquellos de la modalidad Sur-Sur. Queda cada vez más claro que estas relaciones deben ser complementarias y no competitivas, y que la

Cooperación Triangular, implementada como corresponde, ofrece muchos ejemplos de trabajo conjunto eficaz. Pero más allá de esta modalidad, estoy convencida de que existen numerosas oportunidades de cooperación futura, tanto en el ámbito nacional como en el global. En este sentido, el concepto de pertenencia es crucial. Lo que importa no es lo que resulta de interés para los oferentes de cooperación al desarrollo (sea ésta Sur-Sur o tradicional), sino lo que desea y necesita el país receptor de dicha cooperación.

- **¿Cuál es el progreso logrado en la implementación de los compromisos del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busán?**

Busán es la culminación de una serie de esfuerzos diseñados para lograr una ayuda más efectiva, que se inició en 2003, en Roma, con el I Foro de Alto Nivel. Pero esto va mucho más allá: representa un punto de inflexión en la cooperación al desarrollo, a través de un amplio espectro de países y organizaciones que definieron principios compartidos para lograr las metas comunes. A un año de haberse firmado el Acuerdo de Busán, ya se han cumplido algunos de los compromisos, y se está en proceso de lograr el cumplimiento de los que aún se encuentran pendientes.

En primer lugar, ya existen las estructuras políticas para impulsar el Acuerdo de Busán. Se creó la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, se acordó su mandato y se eligió a los copresidentes (Armida Alisjahbana, de Indonesia; Ngozi Okonjo-Iweala, de Nigeria y Justine Greening, del Reino Unido de Gran Bretaña). Se estableció también un Comité Directivo, que celebró su primera reunión en diciembre pasado en la ciudad de Londres. Se espera la realización de la primera reunión de la Alianza Mundial para fines del corriente año.

En segundo lugar, contamos con mecanismos para monitorear el progreso y rendir cuentas. El éxito del Acuerdo de Busán dependerá del progreso en los países en desarrollo que se encuentran en el proceso de crear sus propios marcos, a fin de monitorear las contribuciones a la eficacia del desarrollo de todos los socios en materia de desarrollo. En el ámbito internacional, se han definido diez indicadores con metas para el monitoreo global de los compromisos asumidos en Busán. Aún cuando estos mecanismos evolucionen a través del tiempo, y necesiten ajustarse algunos detalles, se iniciará el proceso de monitoreo durante el presente año. A fin de 2013, se informará a la Alianza Mundial sobre los avances logrados en la implementación de los acuerdos de Busán.

Por último, los integrantes de la Alianza Mundial hacen sus “deberes” y logran avanzar en torno a compromisos específicos. El trabajo progresa, por ejemplo, a través de la aprobación de una norma común para la publicación electrónica de datos sobre cooperación al desarrollo. Se ha preparado una versión preliminar de los principios comunes para evitar la proliferación de organizaciones multilaterales y de programas y fondos mundiales, y dicho borrador se encuentra a consideración de la Alianza Mundial, para su aprobación. Los integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) confeccionarán un informe anual sobre las áreas que no reciben suficiente ayuda.

- **¿De qué manera la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo intenta lograr la participación inclusiva de un amplio espectro de actores?**

Se invita a participar en la Alianza Mundial a todos los países y organizaciones involucradas en el desarrollo. En la última reunión del Comité Directivo de diciembre, se resaltaron como

prioridades cuatro temas para la primera reunión ministerial de la Alianza Mundial: la movilización de recursos nacionales, el papel del sector privado en el desarrollo, el desarrollo inclusivo, y el intercambio de conocimientos como una modalidad especial de cooperación para el desarrollo. En vista de la relevancia de estos temas para el desarrollo, en su sentido más amplio, esperamos que aquellos ya involucrados alienten a otros a unirse al trabajo de la Alianza Mundial.

La composición del Comité Directivo de la Alianza Mundial refleja su apertura pues incluye no sólo representantes de los gobiernos sino también de los parlamentos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Esta participación inclusiva también debe reflejarse en cada país, donde debería consultarse a todos los actores del desarrollo y favorecer su participación en el diseño y la ejecución de los planes y políticas del desarrollo.

- **¿Cuál es el papel de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en la Alianza Mundial?**

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han jugado un rol tradicionalmente discreto en el debate internacional sobre eficacia del desarrollo, que no refleja cabalmente la importancia de esta región. Creemos que esto puede cambiar y que la Alianza Mundial puede contribuir a esta transformación. Los países de ALC pueden compartir su valiosa experiencia en desafíos relacionados con el desarrollo que enfrentan los países de ingresos medios, donde el crecimiento económico no necesariamente ha beneficiado a la población en su totalidad. La lucha contra la inequidad es un tema importante y es necesario debatir el rol que la cooperación internacional para el desarrollo ha de jugar para combatirla. La región también podría compartir experiencias exitosas en áreas tales como la transferencia de efectivo u otras iniciativas de CSS específicas.

En la actualidad, Perú y Guatemala representan a esta región en el Comité Directivo de la Alianza Mundial. Ambos países realizan esfuerzos por trabajar con otras naciones y organizaciones regionales, a fin de crear conciencia sobre las inquietudes e iniciativas de la región ALC. Invito a los interesados en compartir experiencias y promover ideas que se contacten con los representantes de estos países en el Comité Directivo. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también puede jugar un papel preponderante en promover la implementación en la región de los acuerdos logrados en Busán.

- **¿De qué manera puede medirse la cooperación al desarrollo de modo que refleje el espectro cada vez más diverso de modalidades en esta nueva arquitectura de ayuda?**

Uno de los mensajes más poderosos que surgieron de Busán es que la cooperación al desarrollo es algo más que la ayuda, y va más allá del financiamiento. La cooperación al desarrollo implica el intercambio de conocimientos y experiencias, así como la pericia, que no siempre pueden cuantificarse en términos financieros. Aún si nos concentramos en lo estrictamente monetario, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y las donaciones privadas constituyen sólo una pequeña parte del total de los flujos financieros internacionales para el desarrollo. Hoy en día es habitual que las remesas, la inversión extranjera directa y los créditos a las exportaciones resulten mucho más importantes que la ayuda. En estas circunstancias no sería realista contar con un único parámetro para medir la cooperación al desarrollo. Ciertamente el financiamiento AOD que mide el DAC de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) seguirá siendo un referente, pero claramente no alcanzará.

OCDE y otras organizaciones trabajan en la actualidad para mejorar nuestras mediciones sobre financiamiento del desarrollo. La idea es captar todo el financiamiento relevante y

facilitar el proceso para que sea informado por parte de todos los oferentes de cooperación al desarrollo, tanto públicos como privados. El debate sobre cómo medir la cooperación al desarrollo está íntimamente ligado a los debates en torno al establecimiento de nuevas metas para el desarrollo después de 2015. Sin duda, muchas de estas cuestiones serán prioritarias para la Alianza Mundial.



RAFAEL GARRANZO (AECID)



Sociólogo de la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, es el Director de Cooperación con América Latina y el Caribe en la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID). Con anterioridad a su actual cargo, trabajó para la AECID, como Coordinador de la Cooperación española en Chile (1998-2001) y como Subdirector para México, América Central y Caribe (2002-2005). Como diplomático ha estado destinado en Guatemala, Italia, Chile y Estados Unidos.

● ¿Qué aporta de nuevo la Cooperación Sur-Sur (CSS) en América Latina y el Caribe (ALC)?

La Cooperación Sur-Sur (CSS) es una modalidad de cooperación que tiene casi tanto tiempo de vida como la cooperación tradicional, pero que ha resurgido con tanta fuerza en los últimos años, que está logrando impulsar en América Latina y Caribe (ALC) algunos elementos nuevos y muy interesantes.

En primer lugar, la CSS está fortaleciendo unos esquemas de trabajo caracterizados por su horizontalidad en los que el diálogo y el consenso presiden todas las fases de la intervención, desde la negociación sobre lo que va hacerse en la etapa de la ejecución, pasando por la formulación y el seguimiento. Es una cooperación que, y esto es importante remarcarlo, no se centra tanto en la transferencia de recursos financieros como en la transmisión de conocimientos, capacidades y buenas prácticas.

En segundo lugar, es una modalidad de cooperación que se adapta muy bien a los procesos de integración regional abiertos en ALC y que está contribuyendo a reforzarlos. Si hasta hace no mucho tiempo la región venía impulsando una serie de experimentos de integración inspirados en el modelo europeo, hoy en día se mantiene vivo el deseo de integración, pero con enfoques más pragmáticos, menos ambiciosos en lo que a construir institucionalidad se refiere. En este marco, la CSS es un elemento más de apoyo a los procesos de integración regional ya que fomenta la adopción de procedimientos y posicionamientos comunes y está fortaleciendo los vínculos entre ellos.

Finalmente, el fuerte impulso que América Latina está dando a la CSS, y que está siendo acompañado por un interesante esfuerzo de conceptualización y sistematización sobre las acciones desarrolladas, ha logrado posicionar a la región como un actor central en los debates internacionales sobre la arquitectura del sistema de cooperación y la alianza mundial para el desarrollo. La CSS que se realiza en ALC está generando insumos, como la *Posición Común*

sobre la CSS presentada ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan o el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, que se han convertido en referentes en el debate mundial y que están obligando a los socios tradicionales a replantearse algunos objetivos y procedimientos de cooperación.

- **¿Qué cambios introduce el surgimiento de la CSS global en la Cooperación Española en ALC?**

Para entender la dimensión de los cambios que la CSS está provocando en la Cooperación Española, es necesario darse cuenta de que la CSS es consecuencia de profundas transformaciones que están teniendo lugar tanto en ALC como en la propia España y que obligan a ésta a un replanteamiento general de su relación con la región. En lo que se refiere a América Latina, se ha producido un proceso de crecimiento económico que ha hecho que algunos países de la región no sean ya elegibles como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Es voluntad de España seguir cooperando con ellos, pero debe hacerlo sobre bases adaptadas a su nueva realidad y necesidades. En lo que se refiere al contexto español, estamos sumergidos en una crisis de gran envergadura que ha obligado a disminuir drásticamente el volumen de los recursos de AOD, lo que implica replantear nuestro despliegue en la región y nos exige un ejercicio de concentración geográfica y sectorial y un mayor compromiso con la eficacia y la eficiencia de las intervenciones. En cualquier caso, y más allá de los cambios que esta realidad global está imponiendo a la Cooperación Española, el renovado empuje de la CSS en ALC nos ha llevado también a adoptar algunas decisiones importantes:

Por un lado, el evidente interés de la región por avanzar en la CSS ha conducido a la cooperación española a alentar espacios desde los que contribuir a este objetivo. España es, por ello, uno de los socios más comprometidos con el *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, programa en el que participan la mayoría de los estados latinoamericanos y que busca mejorar las capacidades institucionales de los organismos que gestionan la cooperación internacional a través actividades de formación y capacitación, del desarrollo de sistemas de información y de la discusión y adopción de posiciones comunes sobre esta materia.

Por otro lado, el compromiso de estos países con la CSS y su exigencia de ser reconocidos como actores de desarrollo con propuestas propias, está obligando a los socios tradicionales a replantearse objetivos y procedimientos en sus políticas de cooperación. El impulso que está experimentando la Cooperación Triangular en los últimos años es, sin duda, reflejo de esta afirmación. La Cooperación Triangular constituye un refuerzo de la CSS porque pone a disposición de dos socios del Sur recursos que el donante tradicional no ejecutará directamente. El terreno que está ganando en la agenda de los donantes tradicionales la Cooperación Triangular demuestra que están dispuestos a reconocer que no pueden mantener a sus socios del sur ajenos a los debates sobre la cooperación y el desarrollo.

Un tercer cambio que la CSS está impulsando en el seno de la cooperación española se refiere a la articulación de espacios de discusión para promover visiones comunes en un momento de intenso debate sobre la agenda internacional de desarrollo *post-2015*. Si hasta ahora la cooperación española estuvo básicamente centrada en la práctica concreta de intervenciones con las que buscaba promover el desarrollo, el activismo de ALC en materia de cooperación les ha convertido en socios estratégicos en el debate mencionado. Para España, que siempre ha mantenido un compromiso especial con América Latina, es importante discutir sobre los

criterios de elegibilidad de los países para ser receptores de AOD porque considera que, para lograr un desarrollo real, los Países de Renta Media (PRM) deben seguir recibiendo apoyo de los donantes tradicionales. La propia ALC está comprometida en la generación de argumentos que justifiquen esta misma necesidad, de ahí el trabajo común que ambos están propiciando en este sentido.

Finalmente, existe otro cambio interesante derivado de este avance de la CSS y que se vincula al interés de ésta por sistematizar y promulgar buenas prácticas de cooperación. En este sentido, ese esfuerzo se está traduciendo en la generación de documentos e insumos sobre prácticas y procedimientos de cooperación de los que la cooperación española está aprendiendo; por otro lado, también ha provocado que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) replantee algunos de los objetivos de los Centros de formación que tiene en América Latina, incorporando la formación, capacitación y discusión sobre CSS y Triangular y sobre la Agenda de Desarrollo *Post-2015* a sus actividades.

● **¿Cuál es el papel de la Cooperación Española en una región que ha crecido más rápidamente en la última década y que está constituida fundamentalmente por países de ingreso medio y con tres miembros del G-20?**

Efectivamente, se han producido importantes cambios en una región que muestra buenas tasas de crecimiento en la mayoría de los países y ha logrado que algunos de ellos formen parte de foros de discusión tan relevantes como el G-20. No obstante, no debe perderse de vista el hecho de que ese crecimiento económico, aunque generalizado, está siendo también desigual y que ALC es una región cada vez menos homogénea, por lo que España no se puede plantear una aproximación uniforme hacia ella. En este sentido, y partiendo de un compromiso claro con todos los estados de ALC, la AECID se está planteando una estrategia de relacionamiento que diferencia a los países de mayor nivel de renta de aquellos que, aún siendo también PRM, tienen menor grado de desarrollo.

En el caso de los estados con menor nivel de renta, la Cooperación Española seguirá desarrollando programas de asistencia financiera, aunque estamos procediendo a una revisión del contenido de los mismos aprovechando, en varios casos, la necesidad de aprobar nuevos Marcos de Asociación. Para asegurar calidad, eficiencia y una definitiva orientación a resultados, queremos discutir cómo avanzar en un esfuerzo, ya iniciado, de concentración sectorial, que no resultará fácil considerando la pluralidad de nuestras relaciones. Por supuesto, los sectores estratégicos de nuestra cooperación serán resultado de la negociación del nuevo Marco de Asociación-País con cada uno de ellos sobre la base de sus prioridades de desarrollo y de nuestro posible valor añadido.

Respecto de los países con mayor nivel de renta, el último Plan Director prevé cancelar los actuales programas de cooperación en México, Uruguay, Argentina, Brasil, Venezuela, Panamá y Costa Rica (el Programa con Chile terminó en el período de vigencia del anterior Plan Director, aunque AECID mantuvo abiertas las líneas de trabajo). Este proceso se hará consensuado y gradualmente para asegurar el adecuado cierre de los programas y permitir su sustitución por una generación de Nuevos Acuerdos de Asociación más ajustados a las capacidades que los países pueden destinar al desarrollo. Con los estados mencionados no tiene sentido establecer esquemas de cooperación bilateral basados en la lógica del donante-receptor, pero sí poner en marcha un nuevo modelo de relación entre pares para colaborar

en la implementación de algunos puntos de la agenda de desarrollo. Además de trabajar con ellos en operaciones de Cooperación Triangular, queremos establecer acuerdos en áreas como la defensa de Bienes Públicos Globales y Regionales, investigación aplicada al desarrollo o formación y capacitación en éste mismo ámbito.

- **¿Qué sectores o modalidades interesan más a España para la Cooperación Triangular en ALC en el contexto de crisis por un lado, y de buenas perspectivas en ALC por otro?**

La Cooperación Triangular, que la Agencia Española de Cooperación Internacional se está planteando en América Latina, no viene determinada por el contexto de crisis en España ni el de crecimiento en ALC, sino por la demanda concreta que nos están haciendo nuestros socios en la región. Los países latinoamericanos conciben la Cooperación Triangular como un mecanismo de fortalecimiento de las instituciones desde las que ejecutan programas de CSS y como un impulso a sus programas propios, de ahí que de forma creciente estén solicitando a la AECID la firma de acuerdos de triangulación que les permitan avanzar en este objetivo. Paralelamente, la Cooperación Triangular es vista como una modalidad de intervención que facilita la incorporación a un proyecto de determinados elementos, como la innovación tecnológica, no siempre accesibles en la región y que un donante tradicional puede proveer.

A partir de esas solicitudes de desarrollo de programas de Cooperación Triangular por parte de los países de ALC, en la AECID hemos iniciado un proceso de sistematización y autoevaluación de nuestras intervenciones que nos permita garantizar la calidad y pertinencia de las acciones que llevemos a cabo bajo esta modalidad. Aunque tenemos una trayectoria no menor de triangulaciones en la región, nos falta aún análisis sobre los procedimientos de negociación y gestión, las fórmulas de financiación, los mejores criterios de asignación o los mecanismos de seguimiento y evaluación. De la sistematización de nuestra experiencia queremos obtener insumos que hagan posible la formulación de una Estrategia de Cooperación Triangular realmente eficaz, que permita optimizar resultados y mostrar las ventajas comparativas de esta modalidad para todos los que forman parte de ella, incluida España. En ningún caso pensamos en una Cooperación Triangular en la que el papel de España se restrinja al de ser mero financiador, sino en intervenciones en las que todos los participantes aportan en función de sus capacidades y se benefician de las fortalezas de los demás.

Hasta ahora hemos avanzado en el impulso a Programas Triangulares con varios países de la región como Chile, Argentina, Brasil, México, Uruguay, El Salvador o Costa Rica, estableciendo marcos de acción con instancias gubernamentales que están haciendo posible el desarrollo de una variada gama de programas. Desde la AECID, sin embargo, estamos considerando también la posibilidad de fomentar acuerdos de triangulación en los que los socios en ALC no sean exclusivamente instancias gubernamentales, sino también entidades de la sociedad civil organizada que puedan acompañar a sus estados en procesos de consolidación y reforma.

- **¿Cuál es el papel que adquieren los donantes tradicionales y los actores de la CSS en las iniciativas mundiales sobre cooperación internacional, tales como la Alianza Global para la Cooperación al Desarrollo?**

En la AECID entendemos que los donantes tradicionales y los actores de la CSS no tienen por qué tener papeles diferenciados en los debates internacionales sobre la agenda de la cooperación al desarrollo. De hecho, y como se mencionó anteriormente, España viene actuando de forma decidida en el espacio de la cooperación iberoamericana para posicionar temas de interés común como la conveniencia de mantener flujos de AOD hacia los PRM o la necesidad de

ampliar los temas incluidos en la Agenda de Desarrollo. España, donante tradicional, y los países de ALC, actores de la CSS, deben coordinarse para influir en la conformación de una nueva Agenda de Desarrollo que, además de la erradicación de la pobreza, incluya cuestiones como la provisión de Bienes Públicos Globales, la calidad de la democracia o las garantías a los Derechos Humanos. Estamos en un mundo muy diferente de aquél en el que surgió la cooperación, con una correlación de fuerzas y capacidades de influencia que nos obligan a replantear el papel que corresponde a los países emergentes, pero también a los donantes tradicionales. En las actuales discusiones sobre la nueva arquitectura de la cooperación la diferencia no la marca tanto el hecho de ser un país del norte o del sur como tener, o no, una visión similar del desarrollo y las diferentes dimensiones que éste implica y, en ese sentido, España y ALC tienen posicionamientos cercanos.





MASATO WATANABE (JICA)



Se graduó en Derecho en la Universidad de Tokio en 1980. En la actualidad, es Vicepresidente de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). Antes de ingresar a la JICA en julio de 2009, desempeñó varios cargos en el Servicio Diplomático de su país. Fue Ministro de la Embajada de Japón en Indonesia (de 2004 a 2007), y Director General Adjunto de la Dirección de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (2007-2009). A partir de sus diversos cargos en la Cancillería, cuenta con experiencia y conocimientos profundos y amplios en diplomacia y cooperación internacional. Aspira a aprovechar al máximo estas habilidades para mejorar aún más el desempeño eficaz de JICA como una de las instituciones líderes en desarrollo bilateral en el mundo.

- **La recuperación de Japón con posterioridad a la Guerra es un modelo al que aspiran muchos países en desarrollo. ¿Cuáles son las experiencias de desarrollo clave que Japón comparte con sus países socios en el desarrollo?**

El desarrollo económico de Japón no se debe únicamente a los esfuerzos realizados después de la Segunda Guerra Mundial. La modernización industrial del país se inició en la era *Meiji* (1868-1912), un siglo después de la Revolución Industrial en Gran Bretaña. El nivel de alfabetización aumentó rápidamente gracias a las considerables mejoras que se introdujeron en la educación básica, lo que incluye gastos sin precedentes de las municipalidades en este campo, llegando a representar un 43% del presupuesto total.¹ Dichas inversiones en desarrollo humano construyeron los cimientos del desarrollo económico exitoso. Amartya K. Sen señaló que el proceso de desarrollo de Japón se caracterizó por el énfasis en la educación, asociada a la provisión de capacitación técnica, reforma territorial, y la disponibilidad de crédito que amplió el acceso a las oportunidades que ofrece la economía de mercado.²

La “autoayuda” es una de las principales filosofías de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) de Japón, y refleja la experiencia real del país en el desarrollo de los recursos humanos (lo que incluye el establecimiento de instituciones para ese fin), que subyace al desarrollo de la nación.

¹ GLUCK, CAROL. 1985. *Japan's Modern Myths: Ideology in the Late Meiji Period*. Princeton: Princeton University Press.

² SEN, AMARTYA K. 1999. *Beyond The Crisis: Development Strategies in Asia*. Institute of Southeast Asian Studies.

No solamente el desarrollo de los recursos humanos, sino también el desarrollo de la infraestructura económica y social sostuvieron nuestro rápido crecimiento en la época de posguerra. A través de préstamos concesionales del Banco Mundial, Japón inició la construcción de diques y canales de irrigación, trenes expresos, redes viales, centrales eléctricas, etc. En respuesta a este desarrollo a gran escala de la infraestructura, se reconstruyó e instaló nuevamente en todo el Japón el rol de la economía de mercado. Esta nueva dinámica propició mejoras en la eficiencia de la producción y en su entorno vivo, lo que resultó en una mejor calidad de vida. Por otro lado, hemos aprendido a través de la práctica que este desarrollo rápido a gran escala de la infraestructura incide en la demografía y estructura industrial. También hemos experimentado una degradación y contaminación del medio ambiente causadas por el rápido crecimiento económico.

Además de la experiencia de posguerra en materia de desarrollo, y de los esfuerzos nacionales por superar los aspectos negativos de su crecimiento tan rápido, Japón tiene más para ofrecer a los fines del aprendizaje mutuo. Cuenta con una gran experiencia y tiene lecciones para brindar a la comunidad internacional en cuanto a la recuperación posterior a los desastres naturales, las cuestiones de inequidad y una sociedad que envejece, para que, en forma conjunta, puedan encontrar soluciones tendientes al logro de un desarrollo sustentable e inclusivo.

- **¿Cuáles han sido los principales motores de la ayuda brindada por Japón en la última década?**

En la última década, la comunidad global ha luchado por lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y así también lo ha hecho Japón y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Japón y JICA incorporan la perspectiva de la seguridad humana en cada uno de sus proyectos. En el marco de los esfuerzos por proteger a la gente de las amenazas que plantean los desastres naturales, el conflicto y la pobreza, trabajamos arduamente para asegurar que los resultados de la cooperación lleguen a cada individuo y, en el largo plazo, a ayudar a desarrollar la capacidad de la gente para que sea independiente.

La seguridad humana se concentra en emprendimientos abarcadores en dos áreas, a saber: la libertad de “no sufrir penurias”, lo que incluye la falta de servicios sociales, como la educación y la atención médica/de la salud e infraestructura básica subdesarrollada; y la libertad de vivir sin “miedo”, como el miedo al conflicto, al terrorismo, a los desastres naturales y a la prevalencia de enfermedades infecciosas. Por lo tanto, la seguridad humana es un concepto importante sobre el que debemos trabajar para lograr los ODM, ya que se fortalece al proteger a la gente ante un amplio espectro de amenazas, y al desarrollar sus capacidades para abordarlas. Brindamos una asistencia dinámica para el desarrollo de las capacidades y de la infraestructura para respaldar el logro sustentable de los ODM.

Japón brinda asistencia al desarrollo de las capacidades de los países en desarrollo, como uno de sus enfoques importantes tendientes al logro de la seguridad humana. En el marco de dicho enfoque, la capacidad se define como “la habilidad de la gente de los países en desarrollo para abordar sus problemas en materia de desarrollo”. El enfoque toma en cuenta una sumatoria de factores diversos, lo que incluye a las instituciones y los sistemas sociales y de políticas, y le otorga importancia a los esfuerzos de auto-motivación (o esfuerzos locales) de los países en desarrollo. En medio del avance de la globalización, los países en desarrollo han sufrido cambios drásticos y rápidos. A fin de cumplir con los ODM a un ritmo constante y poder sostener y ampliar sus resultados, los países en desarrollo deben reforzar su capacidad de resolver sus problemas por sí solos.

Comprendemos el papel de la infraestructura como cimiento esencial para lograr los objetivos de desarrollo como, por ejemplo, la reducción de la pobreza, los ODM, y el crecimiento económico y, en última instancia, para ayudar a materializar el potencial y las posibilidades de la gente. Es en este entendimiento que Japón ha provisto asistencia para el desarrollo de infraestructura en los países en desarrollo. Sin embargo, durante el proceso de desarrollo de la infraestructura y su contribución al crecimiento, se debe prestar especial atención a los posibles efectos adversos, lo que incluye la ampliación de las brechas en el ingreso y el deterioro ambiental. Del mismo modo, una vez completadas las estructuras, será necesario tomar las medidas adecuadas para evitar problemas como la gestión y el mantenimiento inadecuados, o la entrega de servicios deficiente. Junto con el desarrollo de la infraestructura, luchamos por ampliar sus efectos mediante la asistencia al personal relevante en los países en desarrollo para reforzar sus capacidades de planificación, operación y mantenimiento de la infraestructura.

● ¿Por qué Japón ha decidido brindar su apoyo a la Cooperación Sur-Sur (CSS)?

Japón suscribió el Plan Colombo y comenzó a trabajar en la cooperación internacional allá por 1954, cuando aún recibía préstamos del Banco Mundial. Parte de la cooperación de Japón en ese momento se basaba en la tecnología y en la experiencia obtenida a través de la asistencia provista por los donantes. Su experiencia como oferente de la Cooperación Sur-Sur (CSS) es probablemente una de las razones por las cuales Japón está convencido de la eficacia de la CSS.

Hay situaciones en las que aquellas alianzas entre países vecinos son más válidas y más fáciles de llevar adelante que la asistencia bilateral de donantes tradicionales. El crecimiento equilibrado que reduce las brechas de desarrollo entre países subyace a la paz y a la estabilidad de una región. Japón ha trabajado durante un tiempo considerable con varias instituciones y agencias de países en desarrollo para ayudar a fortalecer sus capacidades con vistas a resolver los desafíos que enfrentan. En la actualidad muchas se encuentran muy activas en programas de CSS, y tienen una posición ventajosa para que el JICA se asocie con ellas para implementar la Cooperación Triangular.

Desde una perspectiva más amplia, la conservación del ambiente, el uso sustentable de los recursos naturales, el crecimiento equitativo y la paz y el orden mundiales resultan importantes para la seguridad del Japón. Estas son razones adicionales por las que el país necesita promover la CSS y participar en la Cooperación Triangular.

Una ventaja importante de la Cooperación Triangular es poder movilizar tecnologías del conocimiento de países desarrollados y en desarrollo. La Cooperación Triangular puede percibirse como catalizador para transformar la cooperación al desarrollo Norte/Sur dominante, en una colaboración diversificada.³ Puedo afirmar que el apoyo a la CSS es un modo de hacer realidad la *visión de JICA de "Un Desarrollo Dinámico e Inclusivo"*, ya que este tipo de cooperación enriquece el acervo de conocimientos y el fortalecimiento de las capacidades para poder lidiar con los enormes y complejos desafíos del desarrollo.

³ HOSONO, AKIO ET AL. 2011. "Inside the Black Box of Capacity Development for Development Effectiveness", en: Kharas, Homi (Eds). *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. pp. 179-201.

- **¿JICA concentra su asistencia técnica y Cooperación Triangular en actividades o sectores específicos?**

Ya sea en el rubro de cooperación bilateral o triangular, JICA tiene la intención de ofrecer su asistencia para satisfacer las necesidades del país beneficiario, e implementar cooperación orientada a los resultados. Sin embargo, puede decirse que la cooperación CSS y Triangular tiene ventajas comparativas al abordar los desafíos y las amenazas del desarrollo transfronterizo, lo que incluye las enfermedades transmisibles (gripe aviar, etc.), el delito transnacional, la gestión de los recursos y el medio ambiente, los desastres a gran escala, la mitigación y adaptación ante el cambio climático, y la seguridad alimentaria. Aparecen como temas emergentes en la agenda del desarrollo la inequidad y la promoción del sector privado.

En la actualidad, JICA organiza más de 150 cursos de capacitación todos los años en más de 30 países en desarrollo, y tiene una experiencia de 40 años en este tipo de programas. JICA sigue más que dispuesta a trabajar en el intercambio de diversas experiencias y conocimientos, y en la búsqueda de soluciones conjuntas entre los países centrales y los beneficiarios.

- **¿Qué tipo de actividades de Cooperación Triangular realiza JICA en América Latina y el Caribe (ALC), a través de su Programa de Asociación para la Cooperación Conjunta?**

El gobierno de Japón ha firmado acuerdos para llevar a cabo Programas de Asociación⁴ con cuatro gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Brasil, Chile y México. Estos acuerdos son marcos integrales en cuyo contexto la JICA y sus organizaciones contraparte en países socios implementan programas de cooperación técnica conjunta para ayudar a los países beneficiarios. JICA inició su primera cooperación técnica de la región en Brasil en la década de los años cincuenta, le siguió México en la década de los años sesenta, y luego programas en Argentina y Chile en los años setenta. La Agencia logró resultados en varios sectores, en especial en el campo de la agricultura. Aprovechando las experiencias compartidas con los países socios durante varias décadas, JICA ha ampliado su Cooperación Triangular, que incluye el Programa de Capacitación para Terceros Países⁵, y el Envío de Expertos de Terceros Países.⁶

Algunos ejemplos de Cooperación Triangular que han aprovechado las experiencias y los logros obtenidos a través de la cooperación bilateral de JICA con los países socios son los siguientes: *Proyecto para el Desarrollo de las Capacidades a fin de Mejorar la Higiene del Ganado en el Sur de América del Sur a través de Cooperación Técnica Regional, y Control Integral de las Enfermedades Virales en Plantas*, en Argentina; *Curso Internacional de Capacitación en Tecnología de Sistemas Agroforestales*, y *Curso Internacional de Capacitación en el Sistema Koban de Policía Comunitaria*, en Brasil; *Curso Internacional sobre el Sistema de Atención para la Rehabilitación de los Discapacitados*, y *Producción de Moluscos Bivalvos*, en Chile; *Mejora de la Tecnología para la Construcción de Viviendas Populares Antisísmicas*, y *Desarrollo Regional del Manejo Sustentable de Desechos*, en México.

⁴ Es el marco integral acordado entre el Gobierno de Japón y el gobierno de un país en desarrollo, para brindar apoyo conjunto a los esfuerzos de desarrollo de otras regiones y países en desarrollo.

⁵ Con la ayuda de los países donantes y las organizaciones de asistencia, un país en el mundo en desarrollo acepta capacitar a participantes de otros países en desarrollo que comparten características similares, a fin de transferir o compartir los conocimientos especializados y las capacidades relacionadas con el desarrollo.

⁶ Con el apoyo de las naciones donantes y de las organizaciones de asistencia, se envían expertos de países en desarrollo a otros países en desarrollo para transferir sus conocimientos especializados y capacidades.

En relación con la cooperación para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), JICA ha expandido en los últimos tiempos la capacidad de gestión productiva de Japón a otros países centroamericanos, en colaboración con consultores costarricenses que adquirieron sus capacidades a través de la cooperación prestada por JICA en el Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico (CEFOF), entidad con 30 años de trayectoria. Como resultado de este asesoramiento profesional ofrecido por los consultores de Costa Rica, algunas PyMEs han comenzado a exportar con éxito sus productos y servicios.

Con respecto a la cooperación en tecnología sísmica, JICA apoyó el establecimiento y el desarrollo de las capacidades del Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED), México. Ayudó al CENAPRED a compartir sus experiencias sobre métodos de construcción, a fin de desarrollar las capacidades, y crear en forma conjunta, soluciones innovadoras para viviendas antisísmicas en El Salvador, donde las propiedades residenciales han sufrido los efectos de terremotos en el pasado. Más aún, las contrapartes mexicanas están en proceso de implementar un proyecto de Cooperación Triangular en Haití, y, a su vez, investigadores salvadoreños difunden en Nicaragua y otros países centroamericanos las experiencias que han adquirido en la Cooperación Triangular.

En épocas recientes, JICA ha expandido junto con Brasil, su Cooperación Triangular hacia África, en el marco de un proyecto denominado *Desarrollo Agrícola de la Sabana Tropical en Mozambique* (ProSAVANA-JBM). Este proyecto aprovecha plenamente las experiencias obtenidas a través de la cooperación al desarrollo de JICA en el campo agrícola (el Desarrollo del Cerrado) en Brasil, desde la década de los años setenta. Tiene como objetivo aliviar la pobreza, brindando asistencia al desarrollo agrícola de los pequeños productores y garantizando la seguridad alimentaria mediante el desarrollo agrícola de productores medianos y grandes y su participación en el mercado internacional. Se destacó el éxito de este proyecto en ocasión del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busán, en noviembre de 2011.

JICA también brinda asistencia al desarrollo de las capacidades de aquellas agencias encargadas de la CSS en los países del Programa de Asociación. Por ejemplo, JICA planea organizar un seminario conjunto con la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), orientado a desarrollar las capacidades de los funcionarios de gobierno a cargo de la Cooperación Triangular. Además, JICA contribuye activamente no sólo a la implementación de proyectos de Cooperación Triangular, sino también a compartir sus propias experiencias, lecciones aprendidas y mejores prácticas en varias conferencias internacionales, tales como los Foros de Alto Nivel sobre CSS.

● ¿Qué desafíos enfrenta la Cooperación Triangular de Japón en América Latina y el Caribe?

Uno de los desafíos de la Cooperación Triangular es la medida en que JICA puede responder a las necesidades de los países beneficiarios. Además, es importante no imponer la asistencia únicamente desde el punto de vista de Japón y de los países del Programa de Asociación. En comparación con la cooperación bilateral, la Cooperación Triangular es un desafío diferente que involucra naturalmente a más actores diversos; y por lo tanto, JICA también necesita comprender el presupuesto y el sistema de implementación de los países del Programa de Asociación para que la asistencia pueda brindarse en forma efectiva.

Un buen ejemplo de un proyecto JICA que aborda el desafío anterior es el *Curso de Capacitación Internacional sobre el Sistema de Policía Comunitaria Koban* que JICA y Brasil ejecutan en forma conjunta para países centroamericanos (Costa Rica, Guatemala y El Salvador). Entre 2005 y 2011, JICA implementó la cooperación técnica bilateral en Brasil a fin de transferirle el

sistema de policía comunitaria, y ayudó a establecer la actividad de una policía comunitaria al estilo japonés en el estado de San Pablo, en especial a través de las comisarías. Los seminarios y cursos de capacitación internacionales para países centroamericanos organizados en Japón durante el transcurso del proyecto ayudaron a incrementar la sensibilización pública respecto de la importancia de la policía comunitaria en países centroamericanos. Aquellos países en los que se deterioraba la seguridad pública deseaban compartir las experiencias de Brasil. Es más, la Policía del Estado de San Pablo se involucró decididamente en el proyecto y, debido al interés mutuo, la cooperación entre los tres socios (Centroamérica, Brasil y JICA) resultó exitosa.

Con relación al último desafío, JICA y los países del Programa de Asociación establecieron un grupo de trabajo conjunto a fin de implementar una eficiente gestión de progreso, tomando en cuenta el sistema operativo y el presupuesto, según la situación de cada uno de los países del Programa de Asociación. JICA aspira a ayudar a mejorar la gestión del progreso y la operación, mientras sigue cosechando los beneficios de la cooperación.

JICA también resalta el sentido de pertenencia tanto del país oferente como del beneficiario de la cooperación. El *Proyecto para el Fortalecimiento de la Educación en Enfermería y la Capacitación en el Puesto de Servicio en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana* en América Central y el Caribe (Cooperación Regional) es un ejemplo del respecto por ese sentido de pertenencia. Varios dirigentes de enfermería en El Salvador brindaron sus capacidades de liderazgo a los países vecinos bajo la orientación de los especialistas japoneses, y mantuvieron sesiones de consulta y orientación con cuatro países vecinos en forma diaria, por Skype y el sistema de videoconferencias de JICA. En 2010 se le otorgó a este proyecto el Premio al Desempeño Sobresaliente en la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur.

Tal como se ha mencionado más arriba, JICA seguirá contribuyendo a una Cooperación Triangular más efectiva, compartiendo nuestras experiencias y lecciones aprendidas con organizaciones internacionales, países emergentes que participan activamente en la Cooperación Triangular y sur-sur, y países de ALC, en ocasiones tales como las conferencias internacionales.

- **Muchos países de ALC son especialmente vulnerables a los desastres naturales. ¿Qué lecciones pueden aprenderse y adaptarse a la región ALC a partir del terremoto y tsunami que sufrió Japón en 2011?**

En primer lugar, agradecemos profundamente todo el apoyo y aliento recibidos del mundo entero, incluida la región de América Latina y el Caribe, desde el momento en que el terremoto y el tsunami afectaron al país en marzo de 2011. A partir de la experiencia de este sismo, ha quedado claro que los desastres a gran escala tienen un impacto no solamente en el país afectado por la catástrofe sino también en el ámbito internacional. Por lo tanto, necesitamos fortalecer nuestro compromiso con la prevención de desastres en la comunidad internacional.

En el pasado, Japón tomó acción contra los desastres naturales mediante una combinación de fuertes medidas estructurales como los diques, y otras no estructurales como el pronóstico, los sistemas de alerta y los simulacros de evacuación. Sin embargo, varios estudios realizados desde aquel sismo han demostrado la existencia de una gran brecha entre la capacidad de respuesta que esperaba la comunidad ante un desastre, y la capacidad real en el momento de producirse la catástrofe.

A fin de minimizar la brecha y construir sociedades tolerantes y adaptables a los desastres, JICA planea desarrollar un enfoque integral a través del Conocimiento del Riesgo, la Redundancia y la Mejora Continua. Además, tenemos previsto incluir este enfoque en todos los proyectos, inclusive aquellos no relacionados con la prevención de desastres.

En el caso de Kamaishi, en la prefectura de Iwate, algunas comunidades sobrevivieron al tsunami gracias a sus propios simulacros de emergencias, y así supimos de la importancia de la educación en la prevención de desastres, que incorpora la cultura y las tradiciones locales. Mientras resulta imposible evitar que sucedan los desastres naturales, es posible reducir el riesgo y los daños que causan. JICA implementa un enfoque abarcador que parte del concepto del Ciclo de Manejo de Desastres, y que comprende tres etapas: *Prevención, Respuesta ante la Emergencia, y Restauración y Reconstrucción*. JICA planea compartir con la región de ALC, lecciones aprendidas y conocimientos adquiridos por haber sufrido muchos desastres, incluido el terremoto y tsunami de 2011.

Les daré algunos de los ejemplos más importantes de cooperación en América Latina.

Inmediatamente después del terremoto de Haití, viajó en misión el Equipo Japonés de Alivio para Desastres y se entregaron suministros para paliar la situación. Además, JICA participó en la Evaluación de Necesidades *Post-Desastre* (*Post Disaster Needs Assessment - PDNA*) liderado por el Gobierno de Haití, con el apoyo de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), entre otros. Luego de la respuesta de emergencia, JICA implementó el *Proyecto en Apoyo de la Reconstrucción y Rehabilitación Urgente de Haití*. El proyecto incluyó: (1) asistencia para la formulación del Plan Básico para el Desarrollo Territorial del país; y (2) asistencia para la implementación de un proyecto de rehabilitación urgente para su reconstrucción. Por otro lado, junto con el desarrollo de un plan de recuperación del desastre, y en el marco de un estudio de diseño esquemático para el proyecto de mejora de caminos en zonas urbanas a los fines de la reconstrucción, se implementó un proyecto para la rehabilitación urgente del suministro de agua en Léogâne (2010-2011). En la Prefectura de Hyogo, Japón, JICA dictó un curso de capacitación para administradores del gobierno haitiano y personal de organizaciones no gubernamentales (ONG). El curso de capacitación tuvo por objetivo compartir la experiencia de Japón, las lecciones aprendidas y el proceso de reconstrucción después del Gran Terremoto de Hanshin-Awaji, a fin de ilustrar la importancia de trabajar en asociación con las comunidades locales en el proceso de reconstrucción (dos veces en 2011). En colaboración con el Centro Nacional de Prevención de Desastres de México (CENAPRED), se encuentra en etapa de implementación un proyecto triangular para enviar a Haití expertos mexicanos en tecnología e ingeniería antisísmica (2010-2014).

En América Central y el Caribe, el *Proyecto Bosai* brinda cooperación técnica a seis países centroamericanos, para mejorar las capacidades de gestión en caso de desastres dentro de los gobiernos locales y las comunidades, y promover medidas de prevención de desastres por parte de las organizaciones correspondientes en cada uno de los países, y a través de la coordinación con el *Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central* (CENPRENAC) (2007-2012). JICA también compartió con organizaciones de la región del Caribe, sus conocimientos y pericia (*know how*) en la gestión de riesgos en desastres comunitarios, sobre la base de las experiencias de Japón. Más aún, en la actualidad se ejecuta en El Salvador el *Proyecto de Asistencia Técnica al Departamento de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo para el Reforzamiento de la Infraestructura*

Pública del país (2012-a la fecha), con el fin de mejorar la capacidad de la infraestructura de servicios públicos, a fin de adaptarla ante la eventualidad de un desastre, y poder anticipar su difusión en la América Central del futuro.

En el caso de Chile, inmediatamente después del sismo de 2010, viajó en misión un equipo de ingenieros en estructura y se implementaron programas para brindar asistencia técnica en una amplia variedad de áreas como, por ejemplo, en sistemas de alerta de tsunami, refuerzo de puentes y edificios, y atención psicológica, con el propósito de mejorar las capacidades de respuesta del gobierno ante los sismos y tsunamis (2010-2011). Además, se está proporcionado cooperación técnica en el marco del *Proyecto de Investigación sobre la Mejora de la Tecnología para Desarrollar Comunidades Resistentes a los Tsunamis* (2012-2016), sobre la base de las lecciones aprendidas a causa de los sismos y tsunamis en Japón y Chile. El proyecto tiene como objetivo implementar lo siguiente (1) desarrollos y mejoras para evaluar los daños causados por los tsunamis, utilizando un modelo numérico; (2) predicción de los daños de los tsunamis y medidas para mitigar los daños; (3) desarrollo de un método de alto desempeño para alertar sobre la posibilidad de que se produzca un tsunami; y (4) propuesta de programa para desarrollar ciudadanos y comunidades fuertes.



÷	6	6	β	0	∞	9	>	6	2	9
6	0	0	3	6	7	4	1	5	\$	6
4	5	1	4	%	3	β	5	1	7	>
8	∞	6	0	6	0	0	6	9	7	1
0	6	0	5	1	α	2	<	±	5	5

E S T A D Í S T I C A S

>	3	×	+	8	6	9	9	9	1	6
9	1	2	9	2	4	6	1	1	>	<
1	9	0	7	±	9	0	6	7	0	9
9	£	0	0	4	4	∑	∞	8	9	1
0	6	8	3	=	9	8	6	0	6	6
1	7	6	0	1	0	9	5	∑	÷	∞
∑	0	3	<	\$	6	×	2	4	0	6
4	\$	2	7	5	3	1	3	1	1	5

COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

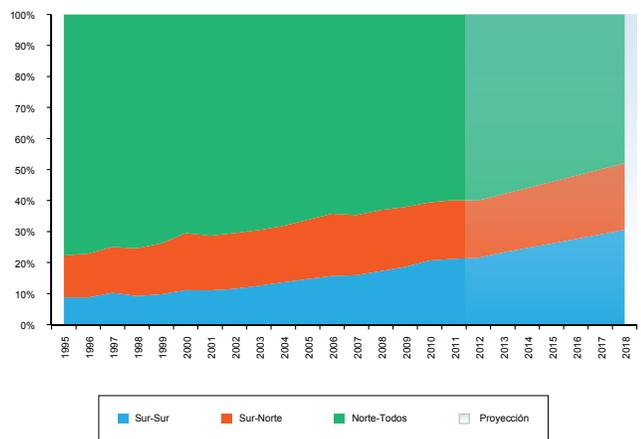
INDICADORES SELECCIONADOS

Se estima que el porcentaje de las exportaciones de los países en desarrollo superen la mitad del comercio mundial para 2018.

Para mayor detalle de los flujos de comercio Sur-Sur, veáse Trade and Integration Monitor 2013 (de próxima publicación).

Gráfico 1

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TOTALES MUNDIALES

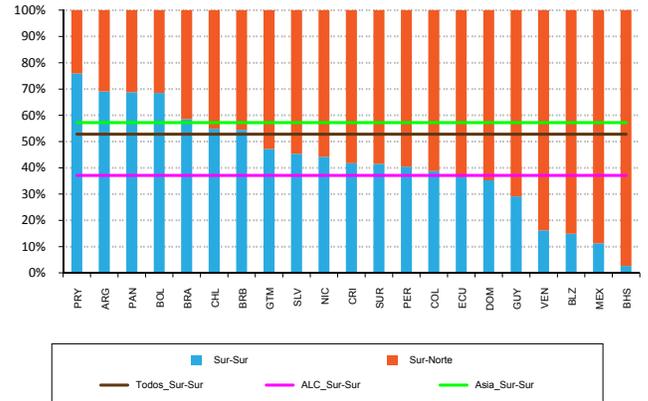


Fuente: basado en COMTRADE y IMF WEO.

México representa el 33% de las exportaciones totales de ALC pero sólo el 10% de las exportaciones ALC-Sur-Sur. En 2011, las exportaciones Sur-Sur representaron el 37% del total de las exportaciones de ALC. Excluyendo México, el porcentaje de las exportaciones Sur-Sur en ALC es 53%.

Gráfico 2

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES SUR-SUR EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES 2011



Fuente: basado en COMTRADE datos de exportaciones HS1988.

Las economías en desarrollo y en transición representan más de un cuarto de la inversión extranjera directa.

Gráfico 3

PORCENTAJE DE FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN



Fuente: UnctadStat.





CONTRIBUCIÓN Y PRESENCIA DE LOS LECTORES EN LA REVISTA

Integración & Comercio establece mecanismos de comunicación con sus lectores, que a la vez son también potenciales contribuyentes. En tal sentido, la Revista desarrolla tres modalidades:

 **Convocatoria de artículos (*Call for Papers*):** focalizada en temas específicos, que serán luego los tópicos bajo los cuales se organizarán los respectivos números. Para ello, oportunamente se harán los anuncios y la invitación a la presentación de trabajos. Los artículos recibidos serán evaluados por el Comité Editorial, y aquellos que resultan seleccionados son luego publicados.

Vea nuestra actual



 **Comentarios:** se apunta también a recibir retroalimentación de los lectores respecto de temas y asuntos que han sido presentados en números previos de la Revista, bajo la modalidad de un Comentario, que puede enviarse a través de la sección Contacto, o a través de un correo electrónico con archivo adjunto en formato de carta o presentación/ ensayo/nota. Estos Comentarios son considerados por un Moderador del Comité Editorial y evaluados para su publicación. *Guía de formato.*

 **Reseñas:** Asimismo, se buscan modalidades de interacción más abiertas a través del envío de Reseñas de libros y/o artículos vinculados a las disciplinas y foco de interés de la Revista y de su público. Al igual que los Comentarios, estas Reseñas son evaluadas para su eventual publicación. *Guía de formato.*

El envío de comentarios y/o reseñas puede realizarse de manera permanente. El cronograma de su eventual publicación queda a criterio del Comité Editorial.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Julie T. Katzman

Vicepresidente Ejecutiva

Santiago Levy Algazi

Vicepresidente

Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

Antoni Estevadeordal

Gerente

Sector de Integración y Comercio

Graciela Schamis

Directora

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe



**Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Integración y Comercio**

1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577, USA
Teléfono: (202) 623-1000
<http://www.iadb.org/int>

**Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe**

Esmeralda 130 Piso 16
C1035ABD Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4323-2350
<http://www.iadb.org/intal>



Integración & Comercio