

La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM

Discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas.




UNR
EDITORIA

Miryam Colacrai (Compiladora)

Autores: Bruno Ayllón Pino :: Natalia Ceppi :: Miryam Colacrai
Alejandra S. Kern :: María Elena Lorenzini :: Margarita Olivera
Valeria Pattacini :: Miguel Gabriel Vallone :: Lara Weisstaub

 **CERIR**
CENTRO DE ESTUDIOS
EN RELACIONES
INTERNACIONALES
DE ROSARIO

 **UNSAM**
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTIN
ESCUELA DE HUMANIDADES
CICI+D

La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas / compilado por Miryam Colacrai. 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2013. E-book .

ISBN 978-987-702-036-6

1. Cooperación Internacional. Colacrai, Miryam, comp.

Los capítulos de este libro han sido previamente evaluados por el sistema de referato ciego simple.

La ilustración de tapa y carátulas del libro fueron realizadas con segmentos del Mural "Presencia de América Latina", de Jorge González Camarena, pintor mexicano. Realizado a mediados de los años 60 en el hall de la Casa del Arte, que alberga a la Pinacoteca de la Universidad de Concepción, encierra una profunda reflexión sobre Latinoamérica y es un signo de colaboración entre Chile y México. La obra, de fuerte carácter simbólico, representa la unidad y fraternidad de las distintas culturas latinoamericanas. También se lo conoce como "Integración de América Latina"

Diseño de tapa y diagramación: DG Sabrina Trevisan.

INDICE

PRESENTACIÓN

Miryam Colacrai.....	03
----------------------	----

PRIMERA PARTE

Reflexiones y debates acerca de los Países de Renta Media, los discursos sobre cooperación internacional y la recuperación de la concepción de “desarrollo”	13
---	----

1. Los Países de Renta Media: Una lectura política y debates recientes sobre su rol y su desempeño en la Cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano.	
--	--

Valeria Pattacini.....	15
-------------------------------	-----------

2. Reflexiones acerca de la relación entre el abandono de las teorías del desarrollo económico y la definición de País de Renta Media.	
--	--

Margarita Olivera.....	37
-------------------------------	-----------

3. La legitimación del discurso de la cooperación internacional y la crisis europea: ¿el fin de un paradigma?	
---	--

Miguel Gabriel Vallone.....	61
------------------------------------	-----------

4. Oportunidades y desafíos de la cooperación científica y tecnológica para los Países de Renta Media.	
--	--

Alejandra S. Kern.....	77
-------------------------------	-----------

SEGUNDA PARTE

Estudio de políticas y prácticas de cooperación internacional implementadas por algunos países sudamericanos.....	101
---	-----

5. Transformaciones de la cooperación internacional en la Argentina (1960-2010).	
--	--

Lara Weisstaub.....	103
----------------------------	------------

6. La cooperación triangular y los Países de Renta Media: el caso de Brasil.	
--	--

Bruno Ayllón Pino.....	135
-------------------------------	------------

7. Chile en el contexto de la Cooperación Internacional al Desarrollo ¿varias identidades, diversidad de circuitos y modalidades de acción?	
---	--

Miryam Colacrai.....	159
-----------------------------	------------

8. Bolivia y Venezuela como PRM's. Un análisis comparativo en torno a la cooperación internacional	
--	--

María Elena Lorenzini - Natalia Ceppi.....	189
---	------------

PRESENTACIÓN



La dinámica que ha cobrado durante los últimos años el debate y el diálogo multilateral sobre cooperación al desarrollo tanto entre actores estatales como en el seno de las organizaciones internacionales tradicionales, en foros de organizaciones no gubernamentales y de actores de la sociedad civil, amerita la búsqueda de soluciones más creativas y la adopción de “mapas cognitivos” más complejos y variados, acorde con los cambios que se vienen sucediendo a nivel internacional.

Dentro de ese marco, emerge con fuerza la posibilidad que ofrecen los Países de Renta Media (PRM) como potenciales contribuyentes en la construcción de una nueva arquitectura internacional de la cooperación que concentre sus esfuerzos en la lucha contra la pobreza y debata sobre la reasignación de los recursos financieros hacia los países “más pobres”.

En esa dirección, críticos y partidarios de la caracterización de los países a partir de su nivel de renta se dieron la tarea de reflexionar sistemáticamente sobre las especificidades de los PRM, destacando las características de la categoría y señalando las potencialidades que conlleva en relación con el régimen de cooperación internacional. De la mano de la re-significación de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y de la necesidad de complementar los flujos tradicionales provenientes de la Cooperación Norte-Sur, también se alienta la participación de los PRM y el diseño de variadas modalidades que hacen posible una mayor participación de estos países acorde con sus dimensiones y su experiencia en la adquisición de mayores niveles de desarrollo.

América Latina es un especial protagonista en esta cuestión y, de manera sostenida, debate el rol activo que los PRM pueden ocupar. Considerando que la gran mayoría de los países que realizan CSS son PRM, algunos académicos han conjeturado en sus trabajos sobre la generación de beneficios compartidos, tanto para donante como para receptor en forma de capacidades institucionales y tecnológicas, de inversiones, acceso a mercados o de internacionalización de los actores económicos. También se ha sostenido que este tipo de cooperación tiene la ventaja de producir “dobles dividendos” ya que permite la promoción de iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados y contribuye a generar un sentido de apropiación por parte del receptor.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la responsabilidad que a los PRM cabe como “nuevos donantes” al ocupar un rol protagónico tanto en la cooperación Sur-Sur como en la cooperación triangular. Los PRM juegan un papel crucial en esta modalidad de cooperación al aportar sus recursos humanos formados y su experiencia de buenas prácticas. El valioso aporte que realizan estos países al desarrollo de la Cooperación Sur-Sur debe ser necesariamente apoyado por los

grandes donantes a fin de incrementar su impacto y permitir que la misma se constituya en un verdadero factor de promoción del desarrollo.

Asimismo y, desde una perspectiva argentina, nos interesa sobremanera ejercitar la comparación con otros países de nuestra región para poder comprender similitudes y diferencias. Nótese que la Argentina – la cual exhibe un rol dual en tanto ofrece y requiere a la vez cooperación internacional- viene sosteniendo con vehemencia la necesidad de discutir la base conceptual- en el sentido más tradicional- de los PRM y aboga por la utilización de indicadores más amplios y complejos, que incorporen los factores del “desarrollo humano” y tengan en cuenta las dimensiones sociales, culturales, políticas y las diferencias regionales/provinciales dentro de los países.

Persuadidos de la necesidad de conjugar discusiones conceptuales y debates políticos con una buena dosis de análisis “en terreno” es decir, destacando logros y falencias de algunas experiencias concretas que reflejan la actividad de algunos PRM sudamericanos, en las páginas que siguen podremos encontrar una variedad de perspectivas y análisis. Ellas exhibirán, una vez más, que las realidades, objetivos e intereses presentes en las formas de cooperación están vinculadas a las particularidades de los estados y de los momentos históricos de que se trate. Esto es, siempre el conocimiento estará situado o contextualizado.

En suma, pretendemos con esta obra esta obra realizar una contribución académica para la difusión y la discusión entre aquellos que hacen de la cooperación internacional una tarea profesional, para quienes se desempeñan en la función pública y para los estudiantes de grado y posgrado que encontrarán en estas páginas contenidos teóricos y prácticos para comprender este delicado y, a la vez, desafiante mundo de la cooperación entre países con diversos grados de desarrollo, intentando crear alternativas Sur-Sur y complementariedad Norte-Sur y Sur-Norte.

Este libro, que tendrá el formato de e-book para garantizar su mayor circulación y puesta en debate con otros colegas, es el resultado de varias investigaciones interconectadas y, particularmente, de un Proyecto Plurianual subsidiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (PIP 1037¹), titulado: “Estrategias desarrolladas y resultados experimentados

¹ La Dirección del mismo corresponde a la Dra. Miryam Colacrai y los integrantes de dicho proyecto pertenecen al Centro de Investigaciones en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D) de la Universidad de San Martín (UNSAM) y la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Asimismo, en este libro se incorporaron otras contribuciones de colegas del exterior y de investigadores y becarios del Conicet que se desempeñan en la UNR y la UNSAM.

por la Argentina como PRM (país de renta media) en el marco del “régimen de cooperación internacional al desarrollo”. Es necesario recordar que una primera aproximación a los temas y reflexiones que se presentan en esta obra tuvo lugar en el Seminario Internacional realizado los días 9 y 10 de noviembre de 2011 en la sede del Centro de Investigaciones en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y que contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo. El evento se desarrolló en torno al tema: “Los Países de Renta Media en la Cooperación Internacional al Desarrollo, abordándose diversos enfoques, áreas temáticas y perfiles de países latinoamericanos y su comparación con la Argentina.

Los contenidos que aquí se presentan han sido organizados en dos partes: la primera está dedicada a cuestiones conceptuales, discusiones de marcos analíticos y reflexiones críticas para dar cuenta de posibilidades y limitaciones que atraviesan a los Países de Renta Media en el escenario de la Cooperación Internacional. En tanto la segunda, está orientada al análisis de políticas y prácticas de cooperación internacional implementadas por algunos países sudamericanos que encaran proyectos en el marco de relaciones bilaterales y espacios regionales y que, progresivamente, comienzan a experimentar la cooperación triangular.

Acorde con la estructuración señalada, la Primera Parte contiene, como Capítulo I, el trabajo de **Valeria Pattacini** titulado: “Los Países de Renta Media: Una lectura política y debates recientes sobre su rol y su desempeño en la Cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano”. Allí se da cuenta de la trayectoria reflexiva encarada por críticos y partidarios de la caracterización de los PRM, destacando aspectos centrales de la categoría y señalando las potencialidades que conlleva en relación con el régimen de cooperación internacional. Destaca el hecho que los países iberoamericanos se erigieron como los principales promotores del debate porque la caracterización de la mayoría de América Latina como PRM implica la necesaria redefinición de su rol en el régimen de cooperación para el desarrollo afectando, por lo tanto, la relación con su ‘referente’ tradicional: España. De allí que, políticos y académicos de ambos lados del Atlántico hayan ensayado los argumentos que permitieron insertar la cuestión de los PRM en la agenda internacional. El trabajo plantea, finalmente, un doble desafío. Por un lado, repensar una nueva categoría que reemplace el criterio de PRM o, en su defecto, utilizarla, dotándola de otro sentido que permita un posicionamiento definido en el entorno interregional e internacional, a la vez que se le asigna

visibilidad a las nuevas dinámicas contenidas en la Cooperación Sur-Sur en la región iberoamericana.

El segundo capítulo está a cargo de **Margarita Olivera**. Bajo el título “Reflexiones acerca de la relación entre el abandono de las teorías del desarrollo económico y la definición de País de Renta Media” discute la relación entre desarrollo económico y ayuda internacional, para lo cual primeramente plantea el problema de estudiar las definiciones y los indicadores a partir de los cuales se determina el carácter de elegible de un país a la hora de otorgarle Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Ancla el primer debate en las corrientes teóricas del “crecimiento económico” para mostrar las diferencias con relación a las relativas al “desarrollo económico” y analiza las consecuencias de la utilización de una u otra en el ámbito de las decisiones de política económica e internacional. Resalta, el hecho que las reformas económicas neoliberales contribuyeron a profundizar los problemas de los países menos desarrollados, con increíbles aumentos de la inequidad y de la pobreza. Y señala, también, que el abandono del desarrollo como objetivo de estudio de los principales ámbitos académicos ha tenido duras repercusiones para los países menos desarrollados. El trabajo rescata, a modo de propuesta, la actualidad de las teorías estructuralistas y sus posibles efectos en la cooperación internacional y los flujos de AOD.

El tercer capítulo, presentado por **Miguel Vallone**, se titula “La legitimación del discurso de la cooperación internacional y la crisis europea: ¿el fin de un paradigma?” Este trabajo, de tono crítico y propositivo, resalta el devenir y abandono del discurso de la cohesión social, como eje articulador de la política de cooperación europea hacia América Latina y observa cómo la crisis lleva además a un fuerte viraje a las soluciones de la tecno-derecha europea. Para dar cuenta de la situación en América Latina, propone distinguir democracias de transformación vs. democracias de administración, entendiendo que las primeras- que se dan en algunos de los países de la región sudamericana- se caracterizan por propender a la reasignación de recursos económicos e institucionales, materiales y simbólicos y a, a la vez, están encarando importantes modificaciones en el rol del estado. También asigna gran relevancia a los mecanismos de cooperación e integración de la región que se perfilan como potenciadores de estas nuevas dinámicas.

La primera parte finaliza con el Capítulo Cuarto, a cargo de **Alejandra Kern** y está referido a las “Oportunidades y desafíos de la cooperación científica y tecnológica para los

Países de Renta Media” Este trabajo, sostiene que a la vez que se registra una expansión de los PRM, ello no implica una mejora en su posicionamiento como generadores de tecnología, ni un cambio en su matriz productiva. Asimismo, no pone la cuestión del desarrollo tecnológico como un fin en sí mismo sino como un área que requiere de una articulación real y apropiada con otros objetivos de desarrollo. Introduce una serie de conceptos no tradicionales para evaluar las “finalidades” de la ciencia para que ella no se contente con retroalimentarse a sí misma y amplíe las perspectivas relativas a los contenidos y a la resolución de los problemas sociales de los países en desarrollo, cuestiones que comienzan lentamente a emerger en la agenda de cooperación europeo-latinoamericana.

La **Segunda Parte** de la obra, se focaliza en la realidad variopinta de Sudamérica en el contexto genérico de PRM, mostrando- con algunos ejemplos- diseños, acciones, políticas que llevan adelante los países de referencia. Quiere llamar la atención sobre lo que tanto se subraya respecto de la diversidad cuantitativa y cualitativa que subyace bajo un mismo rótulo.

Sigue, entonces, el Capítulo Cinco “Transformaciones de la cooperación internacional en la Argentina (1960-2010)” a cargo de **Lara Weisstaub**, cuyo propósito central es reconstruir las diferentes etapas de la cooperación internacional de la Argentina. La propuesta del análisis apunta a una lectura sobre los vaivenes de la historia nacional, con los cambios que tuvieron lugar en el escenario internacional buscando iluminar el desarrollo de un fenómeno que ha sido, hasta ahora, poco explorado. Advierte que si bien lo que estimula el interés por comprender mejor la historia de la cooperación en Argentina sea la coyuntura actual, evita una relectura del pasado a la luz de los acontecimientos presentes e intenta resaltar los contextos específicos. El mayor aporte de este capítulo reside en que se señalan los intereses en juego, las ideas de la época y el uso que en cada momento histórico se hizo de los fondos provenientes del régimen de cooperación internacional en Argentina.

El trabajo desarrollado por **Bruno Ayllon Pino**, que se integra como Capítulo Seis, está dedicado a “La cooperación triangular y los Países de Renta Media: el caso de Brasil”. El autor anuncia que se trata de un trabajo exploratorio sobre los principales debates y rasgos que se predicen de la cooperación triangular, modalidad todavía en fase de laboratorio, a la cual se le asigna gran potencial. Reflexiona sobre los motivos que llevan a los diferentes países a cooperar triangularmente y da cuenta de algunos problemas detectados en la incipiente literatura académica dedicada al tema. Asimismo enumera ciertas precauciones que deben tenerse en cuenta en la

cooperación triangular, pensando en las mejores formas de aumentar el impacto, de respetar la apropiación del país beneficiario menos desarrollado y de fomentar la eficacia y calidad de las actuaciones. Luego de esas consideraciones conceptuales, revisa de modo analítico las concepciones, experiencias y desafíos futuros de la cooperación triangular para Brasil que probablemente es, junto con Chile, el país latinoamericano más involucrado en este tipo de asociación para el desarrollo.

En esa secuencia, **Miryam Colacrai**, contribuye con el Capítulo Siete, al cual titula “Chile en el contexto de la Cooperación Internacional al Desarrollo: ¿varias identidades, diversidad de circuitos y modalidades de acción? Enmarca el estudio, considerando que las políticas de Cooperación Internacional que llevan adelante los estados son una parte integrante de su Política Exterior y, en gran medida, reflejan los principios y valores que la sustentan, también dan cuenta de su posicionamiento internacional, y, a la vez, se organizan otorgando prioridades – tanto funcionales como geográficas- de modo que las acciones de cooperación tengan también un efecto de retroalimentación en su desempeño internacional. Sobre la base de este supuesto inicial, desarrolla las particularidades que exhibe Chile en el contexto de la Cooperación Internacional al Desarrollo, tomando en consideración cuestiones muy interrelacionadas, a saber: la trayectoria de su Política Exterior en los últimos años, su condición de País de Renta Media y miembro de la OCDE desde 2010, así como también, las modalidades y orientaciones que imprime a su política de cooperación internacional en el plano bilateral y regional y en la implementación de la Cooperación Sur-Sur y triangular.

El Capítulo Ocho, fue escrito por **Maria Elena Lorenzini y Natalia Ceppi** y se presenta bajo el título: “Bolivia y Venezuela como PRM’s. Un análisis comparativo en torno a la cooperación internacional”. El trabajo destaca la similitud en cómo ambos países perciben sus políticas exteriores, las que anuncian como altermundistas y contrahegemónicas. Aunque desde el punto de vista de sus capacidades materiales, se trata de dos estados que ocupan lugares diferentes, coinciden en asignarle otro lugar a la cooperación internacional y dotar a sus acciones con un perfil integracionista focalizado en la región. Para las autoras, tanto en Bolivia como en Venezuela, la cooperación aparece asociada con el carácter pragmático de su política externa en donde se conjugan afinidades político-ideológicas -por ejemplo, los países del ALBA- y la satisfacción de sus necesidades más urgentes. Bolivia es, principalmente, un receptor de flujos de cooperación mientras que Venezuela tiene un papel dual ya que es receptor –Argentina, Cuba,

Chile y España- y es oferente –para los países de América Central y el Caribe, los que integran el ALBA y Argentina. Proponen darle continuidad a un testeo minucioso de los diversos acuerdos de cooperación sur-sur existentes y cómo ellos se trasforman en contribuciones efectivas al desarrollo.

Realizada la presentación de los contenidos y las reflexiones que podrán encontrarse en los capítulos de esta obra, nos resta agradecer a la Editorial de la Universidad Nacional de Rosario por sensibilizarse con las temáticas que aquí se abordan e interesarse por darle difusión a través de un e-book. También queremos reconocer el esfuerzo de revisión editorial realizado para que, finalmente, todos estos trabajos salgan a la luz como una contribución al debate y como un aporte académico a la discusión de grandes temas relativos a la cooperación internacional, especialmente aquellos que asignan a los países de nuestra región y al nuestro propio, en un lugar de relevancia y compromiso.

Miryam Colacrai

PRIMERA PARTE



Reflexiones
y debates acerca
de los Países
de Renta Media,
los discursos
sobre cooperación
internacional
y la recuperación
de la concepción
de “desarrollo”

Los Países de Renta Media:
Una lectura política y debates
recientes sobre su rol y su desempeño
en la Cooperación Sur-Sur
del espacio iberoamericano.



Valeria Pattacini

Introducción

Dentro de las discusiones académicas y políticas el debate acerca de los Países de Renta Media (PRM) ha tenido como punto de partida el escenario planteado a inicios del siglo en el cual se conoció como la ‘nueva arquitectura internacional’ y se caracterizó por los esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la consecuente reasignación de los recursos financieros hacia los países ‘más pobres’ y se ha reactualizado a partir de la crisis económico financiera del mundo desarrollado iniciada en 2008.

En los últimos años, críticos y partidarios de la caracterización de los países a partir de su nivel de renta se dieron la tarea de reflexionar sistemáticamente sobre las especificidades de los PRM, destacando las características de la categoría y señalando las potencialidades que conlleva en relación con el régimen de cooperación internacional. El desarrollo discursivo y el fomento al intercambio entre academia y política se ha visto alentado por varios factores, entre ellos cabe destacar la relación de la política de cooperación de España vinculada a América Latina, los roles y posiciones políticas de los propios países latinoamericanos y el nuevo capítulo dentro de la reconfiguración del régimen que se sintetiza en la reunión de Busan, como seguimiento de la Agenda de París, que acontece del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011 en Corea del Sur.

Estos hitos, entre otros, han propiciado análisis que destacan las potencialidades de estos países para brindar recursos que permitan complementar los flujos tradicionales de cooperación y de ellos surgen los argumentos vinculados a la cooperación Sur-Sur. Se sostiene que esta modalidad de cooperación tiene gran capacidad para estimular la apropiación de las acciones de cooperación y por lo tanto, incrementar la efectividad del régimen al tiempo que los PRM encontrarían un lugar activo y reconocido en el mismo.

Por ello resulta relevante visualizar, en el espacio Iberoamericano, cómo se relacionan las temáticas de PRM y Cooperación Sur-Sur (CSS) desde el nivel conceptual y político.

PRM's en el Régimen de Cooperación Internacional

El debate acerca de los PRM's emerge con el nuevo siglo y surge luego de una secuencia de reuniones internacionales iniciadas en Monterrey, y que se suceden hasta la fecha, que reconfiguran la agenda de la cooperación internacional desarrollada en los últimos sesenta años.

Lo destacable de esta secuencia de Foros y Cumbres² internacionales es la construcción de una agenda política común, que intenta dar cuenta de la *relación entre el financiamiento del desarrollo y la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)*. Descriptivamente puede destacarse que en términos de gestión se han hecho esfuerzos para alinear las políticas y los procedimientos de los donantes con los del país receptor y, en este sentido, se ha dado contenido al principio de *partenariado*, que implica tanto el reconocimiento de las capacidades locales para alcanzar soluciones a los problemas del desarrollo así como de la necesidad de que esas políticas sean reconocidas como propias por estos países para que resulten eficaces.

Con la aparición de 'nuevos instrumentos y actores'³ se reconoce en la bibliografía existente que a partir del año 2000, comienza a definirse una 'nueva arquitectura de la cooperación internacional' que daba cuenta de múltiples desafíos, pero que configuraba un escenario optimista para la reconfiguración del régimen. Ya desde mediados de los años noventa se producen brotes en fraguar el perfil de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya aprobación redimensionó el alcance de la política internacional (más allá de las tradicionales cuestiones de seguridad y diplomacia) a través de la introducción de aspectos sociales y equitativos en la gestión del orden global, y que en cierta medida, implican el establecimiento de una agenda internacional de desarrollo (Fernández Leost 2010).

Esta agenda, en resumen, focaliza los esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la consecuente reasignación de los recursos financieros de la AOD hacia los países 'más pobres'. En los últimos años, críticos y partidarios de la caracterización de los países a partir de su nivel de renta se dieron la tarea de reflexionar sistemáticamente sobre las especificidades de los PRM, destacando las

² Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Consenso de Monterrey (marzo de 2002); Foro de alto nivel sobre Armonización: Declaración de Roma (febrero de 2003); Mesa Redonda sobre la gestión de la financiación para el desarrollo basada en resultados (Marrakech 2004); Foro de alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Declaración de París (marzo de 2005); Foro de alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Accra (septiembre de 2008); Conferencia de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, Doha (diciembre de 2008).

³ Nuevos instrumentos para suministrar y gestionar la ayuda como los programas Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP–, Sector Wide Approaches –SWAp– y Fast Track Initiative –FTI, Apoyo presupuestario, Canje de Deuda por Educación o Salud, que intentan dotar de contenido los principios expresados en las declaraciones.

características de la categoría y señalando las potencialidades que conlleva en relación con el régimen de cooperación internacional.

Entre las líneas analíticas planteadas en torno a los PRM se destacan dos patrones de argumentación. De un lado, se identifican aquellas consideraciones que buscan subrayar los *alcances y límites intrínsecos del concepto de PRM, tanto en los aspectos técnicos como en sus facetas políticas*. Del otro, se reconocen reflexiones sobre las dificultades y potencialidades que acarrea la posición funcional de los PRM *en y para* el régimen de cooperación internacional para el desarrollo.

Cuando se analiza a los PRM en su condición de ‘receptores’ de cooperación se focaliza en las falencias de la clasificación para aprehender los aspectos ‘no desarrollados’ de estos países, que provocan la disminución de los fondos. En este sentido encontramos lo que Olivie Aldasoro (2003) denomina el ‘error de salto’ de la división entre renta baja y renta media. Esta variante se produce en la frontera entre los dos tipos de países, en los que se encuentran naciones como Bolivia, con una renta nacional que le sitúa entre los países de renta media y con una situación muy similar a la que tienen que enfrentar países con una renta per cápita anual en dólares, un tanto menor.

Adicionalmente se hace referencia a la ‘artificial homogeneidad’ de la clasificación (Alonso, 2006; Olivie Aldasoro, 2003; Hirst, 2008). En este sentido, se destaca la gran disparidad de las características demográficas, económicas, sociales y culturales de este grupo de países que reclaman respuestas diferenciadas y acordes a sus particularidades. La reivindicación de la diferencia pone, de alguna manera, en evidencia la histórica tendencia del régimen a concebir en términos lineales el desarrollo y proveer, por tanto, soluciones universales para alcanzarlo.

De allí que, el tercer aspecto que considera este enfoque objeta la elección de la renta per cápita como indicador de desarrollo. En este sentido, se lo reconoce un indicador de ‘crecimiento económico’ pero no de ‘desarrollo’ porque no logra captar las desigualdades en la distribución del ingreso al interior de los países. Así, países como Argentina, Brasil o Chile cuyos indicadores de renta per cápita indican economías ‘pujantes’ registran al mismo tiempo amplios sectores de la población en situación de pobreza.

Podría argumentarse que la selección de un criterio estrictamente económico para medir el desarrollo se corresponde con la “concepción del desarrollo que primaba cuando se elaboraron las clasificaciones por nivel de renta” (Olivie Aldasoro, 2003). Pero esta justificación resulta parcial ya

que la terminología utilizada por el Banco Mundial para otorgar préstamos operativos, fue formulada estrictamente como ‘ingreso bajo, medio y alto’⁴ recién hacia fines de la década del 80’, momento en el que estaba siendo discutido e incorporado al acervo discursivo del régimen el concepto de ‘desarrollo humano’. Resulta interesante recordar que desde 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que complementa la tipificación tradicional del nivel de desarrollo en términos de renta per cápita, con variables que miden la situación educativa y sanitaria en el país.

Al parecer, la calificación como PRM que trae aparejada la idea de que ‘ya es hora’ (Hirst, 2008) de abandonar la protección de la AOD brindada por los países ‘donantes’, oculta detrás del indicador de la renta per cápita, el grado de vulnerabilidad económica y financiera de algunos de estos países (Alonso, 2006). De esta forma, la valoración a través de este indicador de países como Guinea Ecuatorial, con una renta per cápita ajustada a la paridad del poder adquisitivo que supera ya los 15.000 dólares según el último informe del PNUD; impide ver que dicha renta es obtenida a través de la explotación y exportación de sus recursos petrolíferos y que conserva una estructura económica monoprodutiva y monoexportadora cuyos indicadores de salud y educación son similares a los de muchos países de renta baja (Olivé Aldasoro, 2003).

Se argumenta también que en pos de dar cuenta del eje de la AOD sobre ‘la lucha contra la pobreza’ es necesario dar continuidad a la asistencia para los PRM para asistir el 41% de la población del mundo que vive con menos de dos dólares diarios en estos países.

Todas las críticas a la calificación de renta media enunciadas previamente, apuntan a sostener una presencia activa de la cooperación internacional en los PRM basándose en la lógica interna del régimen. En este sentido, a los PRM se les asigna el rol de ser ‘eje de vinculación’ entre los extremos de Países de Renta Alta (PRA) y los Países de Renta Baja (PRB) (Hirst, 2010).

A partir de este rol, los PRM cuentan con las potencialidades para brindar recursos que permitan complementar los flujos tradicionales de cooperación. De allí surgen los argumentos vinculados a la cooperación Sur-Sur y se sostiene que esta modalidad de cooperación tiene gran capacidad para estimular la apropiación de las acciones de cooperación y por lo tanto, incrementar la efectividad del régimen al tiempo que los PRM encontrarían un lugar activo y reconocido en el mismo.

⁴ Ver A Short History en <http://go.worldbank.org/U9BK7IA1J0>

Por último, se han esbozado algunas reflexiones que ponderan las capacidades sistémicas de los PRM. De allí que, algunos autores han establecido un paralelismo entre los conceptos de PRM y los de potencias intermedias (Hirst, 2008). Al destacar su capacidad de incidencia en el régimen de cooperación internacional para el desarrollo, estos países cobran una importancia significativa para dinamizar el desarrollo económico, convirtiéndose en “polos de desarrollo para el entorno regional” (Alonso, 2006) o para influir en las orientaciones políticas y de seguridad del sistema internacional.

No obstante, esta referencia a las características de los PRM como potencias medias cae, nuevamente, en la tentación de la homogeneización. Los países de renta media suelen ser tomados como un grupo que se constituye en pilar fundamental de la economía mundial; ya que representan una gran proporción de la actividad económica y del comercio, y son el hogar de la mayoría de la población del mundo y de la mayoría de los pobres del mundo. No obstante, cuando se observa detenidamente a este grupo, llama la atención la heterogeneidad existente entre los países que lo componen. Al agruparlos según el nivel de ingresos, no se tiene en cuenta este amplio rango de capacidades y necesidades de los países de renta media (Pérez-Caldentey, Titelman y Vera, 2011).

Por otra parte, no todos los PRM son capaces de incidir en el contexto internacional, ni de actuar en dicho escenario en función de un interés estratégico cuya finalidad sea influenciar las instituciones internacionales. Alternativamente, lo que resulta claro para una gran cantidad de observadores es la “contribución de estos países a la provisión de bienes públicos internacionales tales como el mantenimiento de la paz, la prevención de enfermedades contagiosas, la estabilidad financiera y la sostenibilidad ambiental”, (Alonso, 2006).

Esto explica la creciente consideración que tienen los países centrales de los PRM. La propuesta de los Bienes Públicos Internacionales (BPI) cambia completamente el foco del problema del desarrollo. Las especificidades nacionales importan sólo en la medida en que responden a un problema que afecta no ya, exclusivamente a los países tradicionalmente beneficiarios de la ayuda sino también a los donantes.

La cooperación para el desarrollo ya no actuaría sobre ‘el síntoma’ es decir, sobre los espacios y las formas en los que se manifiestan las crisis, sino que se propone como una forma de afrontar las condiciones que generan dichas crisis, atacando el contexto en el que se desenvuelven los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Se coincide con la argumentación de Colacrai cuando señala que “es genuina la preocupación de una gran mayoría de los países latinoamericanos” -que en su mayoría pertenecen a esta ‘clase media global’- por la definición técnica que los transforma en PRM, siendo conscientes de que su crecimiento o sus avances pueden no estar suficientemente consolidados y, que los riesgos a la fragilización de sus economías como consecuencia del entorno internacional, no deben ser minimizados. Sin embargo, también ponderan su capacidad para cooperar –como lo vienen haciendo muchos de ellos- a través de mecanismos de cooperación horizontal, triangular y valoran su experiencia de más de treinta años en el marco de la CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo) y la cooperación Sur-Sur” (Colacrai 2010).

En parte, algunos académicos argumentan que la “Agenda Objetivos de Desarrollo del Milenio- ODM” es la responsable de la focalización de AOD en los PRB y por ende para América Latina en general los ODM han tenido una relevancia menor que en otras zonas en desarrollo. Al respecto, Freres subraya que algunos observadores han criticado el hecho de que los ODM no incluyen aspectos importantes para la región como la gobernabilidad, la desigualdad, el desarrollo económico, etc. Además, se tiende a centrar en los ODM 1-7 que se refieren a desafíos de los países en desarrollo, dejando poco atendido el único ODM, el octavo, que tiene que ver con responsabilidades de los países ricos con el desarrollo. Este debate es importante para América Latina pero los países de la región no tienen intereses totalmente homogéneos, por lo que no es seguro que puedan forjar una posición común suficientemente fuerte para incidir efectivamente (Freres, 2011). No obstante como se denotará en las líneas subsiguientes puede destacarse que la región, más allá de las dificultades, ha logrado un ‘mínimo común’ que se expresa, entre otros indicadores, en la posición llevada al Foro de Busan y la recopilación anual de la SEGIB, entre otros.

Es dable destacar que la emergencia y visibilidad del debate sobre PRM en América Latina se desarrolló marcadamente en el ámbito iberoamericano, no obstante en agosto de 2011 la CEPAL ha publicado un excelente trabajo en el cual se denotan cuali-cuantitativamente argumentos que sintetizan la coyuntura de la región frente a esta temática, ya que el 90 % de los países de la región son caracterizados como PRM.

En este sentido nos interesa remarcar la necesidad de una “revisión de los métodos utilizados para clasificar países y la sustitución de los criterios actuales (basados en los ingresos) por nuevos indicadores que sean más adecuados para esta clasificación. Estos nuevos indicadores deberían ser

capaces de captar la naturaleza multifacética del problema del desarrollo y, por lo tanto, permitir la formación de grupos de países menos heterogéneos entre sí” (CEPAL, 2010a).

El documento menciona que estos indicadores deberían reflejar los desafíos estructurales y las áreas vulnerables existentes en los países de renta media y que no son captados por el criterio del ingreso per cápita. Para la región se muestran como brechas fundamentales que deben cerrarse para evitar caer en la “trampa de la renta media” y avanzar hacia un proceso de desarrollo sostenible y dinámico que tenga como eje central la equidad (CEPAL, 2010a). Estas son: la brecha del financiamiento, la brecha de la desigualdad y la protección social, la brecha del capital humano y la brecha de la productividad y la inversión.

Es promisorio que CEPAL con este documento y concatenando trabajos y relevamientos usuales da cuenta del mandato que le otorgó el Comité Sur Sur de ONU en la Resolución del 33er período de sesiones (Brasilia, 2010): “En colaboración con otros organismos internacionales, continuar los análisis sobre financiamiento para el desarrollo y los criterios sobre países de renta media; formular indicadores para medir impacto social y económico de la Cooperación sur- sur y fortalecer capacidad de los países que lo soliciten en estadísticas y sistemas de información”.

PRM y Agenda Iberoamericana

La agenda política iberoamericana en torno a la cooperación se ha nutrido y dialogado con los desarrollos antes descriptos.

Los países iberoamericanos se erigieron como los principales promotores del debate porque la caracterización de la mayoría de América Latina como PRM implica la necesaria redefinición de su rol en el régimen de cooperación para el desarrollo afectando, por lo tanto, la relación con su ‘referente’ tradicional: España. De allí que, políticos y académicos de ambos lados del Atlántico hayan ensayado los argumentos que permitieron insertar la cuestión de los PRM en la agenda internacional.

En buena parte de los discursos y presentaciones en foros iberoamericanos, en Naciones Unidas y en Conferencias Especiales sobre PRM, las preocupaciones manifestadas por los países latinoamericanos con relación a su condición de PRM han estado centradas en la necesidad de que los donantes consideren estrategias puntuales para que los países intermedios continúen ‘creciendo económica y socialmente’ (Colacrai, 2010).

La problemática comenzó a mencionarse en el marco de las Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado y a incorporarse en los comunicados especiales y en las Declaraciones Finales. Consecuentemente, España fue la sede de la 1ª Conferencia Internacional sobre Cooperación con Países de Renta Media, desarrollada en Madrid en marzo de 2007 y organizada conjuntamente con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en la Secretaría General de Naciones Unidas. Rápidamente se sucedieron la segunda y tercer conferencia en San Salvador (octubre del 2007) y en Namibia (agosto de 2008) respectivamente, que contaron con la participación de Ministros de Relaciones Exteriores y Cooperación o Equivalentes de Países Donantes y de países de renta media, Representantes de Alto Nivel de Instituciones Financieras Internacionales y Organismos Internacionales.

La conferencia de Madrid dio cuenta de múltiples desafíos que el régimen de cooperación internacional está soslayando con interpretaciones simplificadoras de las estrategias de lucha contra la pobreza: necesidad de brindar mayor atención a los requerimientos de desarrollo de los PRM; reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de los PRM; reconocimiento de un acervo internacional de principios compartidos; importancia de la promoción de buenas prácticas, experiencias y la cooperación Sur-Sur; reivindicación de una mayor voz y representación de los PRM en los Organismos Financieros Multilaterales, entre otros.

La creciente relevancia de la temática en la actual agenda política queda de manifiesto en el Comunicado Especial de la XVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago de Chile (2007). En el mismo se reitera “(...) el apoyo y la aplicación del ‘Consenso de El Salvador’” sobre cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media, que principalmente hace un llamado a la comunidad internacional a: “continuar brindando cooperación y apoyando los esfuerzos nacionales de los países de renta media en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y alcanzar oportunamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio; tomar en cuenta criterios adicionales a la renta per cápita para la asignación de cooperación internacional; y promover la adopción de nuevas e innovadoras modalidades e instrumentos de cooperación y financiamiento internacional; así como apoyar más activamente fórmulas de cooperación horizontal y triangular, insertando la temática en referencia en las agendas de trabajo de los foros internacionales pertinentes para poder instrumentar efectivamente esta iniciativa” (Comunicado Especial de la XVII Cumbre Iberoamericana, 2007).

También en el Comunicado especial sobre cooperación para el desarrollo con países de renta media de la XVIII Cumbre Iberoamericana en 2008, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, reunidos en San Salvador, resaltan:

- “Reconocemos la importancia de fortalecer y ampliar el respaldo político a la temática de países de renta media en la agenda internacional de desarrollo y velar por el cumplimiento e implementación oportuna de los compromisos acordados en el Consenso de El Salvador y en la Declaración de Windhoek, Namibia.
- Consideramos que los países latinoamericanos son altamente heterogéneos y sus realidades sociales no se ven reflejadas adecuadamente en la categorización de renta media. La realidad socioeconómica de los países iberoamericanos en desarrollo es bastante diversa, requiriendo que la comunidad internacional donante brinde cooperación focalizada, de acuerdo con los niveles y condiciones de desarrollo de los receptores, en la que se tomen en cuenta criterios adicionales al PIB per cápita en la asignación de recursos.
- En este sentido, respaldamos los acuerdos de la Declaración Ministerial de Windhoek, principalmente la presentación de una resolución ante la 63ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, brindando un mandato a la Secretaría para realizar una revisión integral de las prácticas existentes del sistema de cooperación internacional, para apoyar los esfuerzos e iniciativas de los Países de Renta Media y la elaboración oportuna de un Plan de Acción Integral.
- Instamos a los países desarrollados y organismos internacionales a reforzar su cooperación con los países de renta media, para complementar sus esfuerzos nacionales de lucha efectiva contra la pobreza y cumplimiento oportuno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Decidimos, bajo los auspicios de los países sedes de las previas Conferencias Internacionales de Renta Media, continuar apoyando los trabajos relacionados con esta iniciativa en la agenda internacional de desarrollo, para discutir los logros y decidir los siguientes pasos a tomar, incluida la oportuna convocatoria de la próxima Conferencia Internacional de Países de Renta Media” (Comunicado Especial sobre cooperación para el desarrollo con países de renta media de la XVIII Cumbre Iberoamericana, 2008).

Posteriormente en la la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en 2009 en **Estoril, Portugal** emitió, nuevamente, un comunicado especial sobre la categorización de “renta media” que reza así en su tercer párrafo:

- “Consideramos que los países latinoamericanos son altamente heterogéneos y sus realidades sociales no se ven reflejadas adecuadamente en la categorización de renta media. La realidad socioeconómica de los países iberoamericanos en desarrollo es bastante diversa, requiriendo que la comunidad internacional donante brinde cooperación focalizada, de acuerdo a los niveles y condiciones de desarrollo de los receptores, en la que se tomen en cuenta criterios adicionales al **PIB** per capita en la asignación de recursos” (Comunicado Especial de la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, 2009).

Durante la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró los días 3 y 4 de diciembre de 2010 en Mar del Plata, Argentina el tema convocante fue “**Educación para la Inclusión Social**”.

De la misma no surgieron Declaraciones Especiales, no obstante cabe mencionar que en el texto de la Declaración final, se hace referencia a los logros y los desafíos en torno a la consolidación de la cooperación iberoamericana en Educación, Ciencia y Tecnología.

Durante la última reunión que se conoce como XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Asunción, Paraguay, los días 28 y 29 de octubre de 2011, el tema central fue la “**Transformación del Estado y desarrollo**”.

Durante la mismo se aprobó un Comunicado Especial sobre “La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y República Dominicana de cara al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda”. Allí se afirma

que el espacio iberoamericano integra, entre otros, a países de Renta Media receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo que requieren de la cooperación internacional para complementar los esfuerzos nacionales. Y se denota que los seis países antes mencionados han realizado significativos esfuerzos por generar avances en los temas de eficacia de la ayuda y han logrado construir una postura compartida que se refleja en el documento “Una perspectiva Común: Camino al 4º Foro de Alto Nivel, Busan, República de Corea”.

También se pueden mencionar los avances en los Informes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), donde por mencionar sólo uno, en el Informe 2009, particularmente en el

tercer capítulo, se hace referencia a “La Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. En dicho documento, la SEGIB releva una descripción y análisis de tenor cualitativo sobre la cooperación sur-sur realizada por los países iberoamericanos en sus diversas modalidades (horizontal y triangular). En este sentido, se identifican y caracterizan a la Cooperación Sur-Sur que está teniendo lugar en Iberoamérica, la dirección de los flujos que se establecen entre los países participantes y los sectores de actividad a los que se adscriben las acciones de cooperación. Asimismo, y cuando la información disponible lo ha permitido, el análisis se ha abordado también desde una perspectiva cuantitativa. El conjunto de la información analizada refleja la *vitalidad de las relaciones de cooperación sur-sur entre los países iberoamericanos así como su potencialidad futura de cara a articular relaciones de solidaridad en la región* (SEGIB, 2010).

La Secretaría General Iberoamericana y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) han sido dos ámbitos en los cuales se han desarrollado avances en la coordinación de políticas y propuestas de trabajo común, siendo las Reuniones de Responsables de Cooperación Internacional un ámbito de intercambio y consolidación de espacios de intercambio de perspectivas políticas y articulación de posiciones comunes.

Como última muestra de ello el 29 de noviembre, en el marco del 4º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se celebró en Busan (Corea), se presentó el **Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011**. La presentación del Informe fue realizada por Hugo Royg, Ministro de la Secretaría Técnica para la Planificación de Paraguay, del Emb. Rogelio Granguillhome, Director General de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional, de Rosa Delia Gómez, Directora de Cooperación Bilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina y de Patricia González, en nombre de la SEGIB y como Gerente de la Unidad Técnica del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS).

Esta es la quinta edición del Informe, que centra su análisis en el modo en que en el año 2010 evolucionaron las principales modalidades de Cooperación Sur-Sur, en sus categorías bilateral y triangular. También incluye una reflexión compartida acerca de los principios que acompañan la práctica de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica como generadora y fortalecedora de capacidades, instancia de colaboración y articulación, e impulsora de la integración. El Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica es ya una referencia respetada en el ámbito de la cooperación, y pone de manifiesto que Iberoamérica está marcando pautas innovadoras y eficaces, siendo un ejemplo de buenas prácticas a nivel global.

Por otra parte, en la Sesión Temática del Foro dedicada a la Cooperación Sur-Sur, el Ministro Diego Cánepa, pro-Secretario de la Presidencia del Uruguay y Presidente de la Agencia Uruguaya para la Cooperación Internacional (AUCI) ha presentado la posición que países iberoamericanos mantienen respecto de la cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el 4º Foro de Alto Nivel de Busan. La citada posición fue suscrita por 19 países iberoamericanos durante la celebración de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Asunción (Paraguay), en octubre de 2011.

Esta posición y sus desafíos pueden resumirse en el aporte a la reflexión que ha realizado José Antonio Alonso, en su presentación del mes de mayo de 2010 en El Salvador en la reunión convocada para reunir a académicos y gestores de CSS de Iberoamérica, organizada por la SEGIB⁵, donde manifestó las líneas destacadas de la CSS en y para la región:

- Ilustra el cambio en la concepción sobre el sistema de cooperación: responsabilidad compartida y diferenciada.
- Puede contribuir a mejorar la eficacia de la ayuda, al asentar la cooperación en una nueva estructura de relaciones, diferenciándose así de la relación Norte Sur.
- Genera actividades de doble dividendo: se beneficia tanto el que promueve la intervención como el que la demanda
- Promueve una senda hacia una estructura difusa del sistema de gobernanza global, en la cual no solo los países del norte inviten a los demás a incorporarse.

Alonso comentó que para él el contenido de novedad de la CSS es que ésta presenta rasgos interesantes de reflexión para los donantes tradicionales tales como:

- Limitada condicionalidad de la relación
- Menor intrusismo en los procesos de negociación
- Mayor flexibilidad

⁵ Presentación del Dr. José Antonio Alonso, “Cooperación con países de renta media y Cooperación Sur-Sur” en el marco del Seminario “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio Estructurado de experiencias”, San Salvador, El Salvador, Junio de 2010. Disponible on line en http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=130:documentos&catid=15:documentos&Itemid=102

Frente a los problemas de condicionalidad y los costes de transacción que ha generado la implementación de la Agenda de París, la respuesta Sur-Sur representa una cooperación menos burocrática y más pragmática. La cooperación al desarrollo Norte-Sur, según manifestara José Antonio Alonso en el evento mencionado, se ha vuelto rígida y con complejos mecanismos de gestión, dado que los donantes tradicionales, con cierta dosis de soberbia, buscaron regular conductas y generar nuevas prácticas. Los gobiernos, por lo tanto, se sienten más cómodos negociando con nuevos donantes que con los antiguos. Perciben, se dijo, un mayor margen de acción para co definir la agenda.

Enrique Maruri⁶, entonces Director de Cooperación Internacional del Gobierno de Colombia, durante el mismo evento, complementó con la idea de que los PRM usan la cooperación como catalizador, no para sustituir el esfuerzo propio. En su opinión, los PRM deben superar la pobreza partiendo de los propios sistemas fiscales. “Las razones por la que nuestros países cooperan no es porque tengamos pobres, sino porque necesitamos generar diálogo político y relaciones comerciales como mecanismos de integración. En ese contexto, la cooperación es la expresión de nuestra necesidad de proyectarnos internacionalmente”. Sin pretender dejar de dar la pelea por seguir siendo receptores de cooperación para el desarrollo, Maruri plantea que el discurso de los PRM tiene que transformarse desde el argumento de “nosotros todavía somos pobres, mantengan la ayuda para nosotros” hacia una cooperación distinta, que genere redes de trabajo como iguales. Y en este contexto la CSS cobra nueva dinámica, y también redefinición.

En esa misma línea en el marco del Seminario antes mencionado, Alonso argumenta que la CSS es crucial y tiene un gran potencial de futuro, como una cooperación que puede demostrar menor intrusismo y que además puede contribuir a la diversidad de fuentes, incentivando a la co-responsabilidad. Para él, lo fundamental es el contenido del sistema que plantea la CSS. No se trata simplemente de prácticas nuevas, sino de una visión de futuro que permite construir una estructura de gobernanza más solapada, diversa y compartida. Invita a los países participantes a asumir la responsabilidad de corregir la desigualdad internacional, a crear estructuras de gobernanza que los integren a la toma de decisiones y los consensos y a apropiarse del conjunto del sistema de cooperación en vez de delegarlo a los países OECD.

⁶ Presentación de Enrique Maruri, en el marco del Seminario “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio Estructurado de experiencias”, San Salvador, El Salvador, Junio de 2010. Disponible on line en: http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=130:documentos&catid=15:documentos&Itemid=102

Por ende la propuesta es repensar las instancias de diálogo y propuestas de articulación de políticas en el ámbito regional para la consolidación de una agenda de desarrollo que exceda el marco de requerimientos de una mayor AOD, dada la situación actual del régimen de cooperación al desarrollo.

Reflexiones Finales

Se han denotado algunas de las características de la ‘nueva arquitectura de la cooperación’ y se verifica que los problemas que plantea este nuevo enfoque radican en las contradicciones que anidan en el régimen de cooperación y tienden a restarle efectividad.

La coexistencia de los principios clásicos, que identifican al desarrollo principalmente con la lucha contra la pobreza, y los nuevos principios, que hacen de los problemas del desarrollo una cuestión global, ponen en jaque los principios y pautas de acción que han dinamizado al régimen de cooperación internacional durante 50 años y plantean desafíos intelectuales y prácticos que sean capaces de concebir al régimen más allá de una lógica binaria de donante-receptor. La focalización de recursos y, por ende, el entramado de políticas e instrumentos en los PRB ha provocado la reacción de algunos de los PRM y de donantes cuyas políticas de cooperación los ha vinculado históricamente con este conglomerado de países.

Los países de nuestra región tienen claras motivaciones para incorporar en la agenda internacional el debate en torno de la cooperación y su rol en el régimen. La caracterización de la mayoría de América Latina como países de renta media, en el contexto de una estrategia global de focalización de los fondos de AOD en torno a la reducción de la pobreza, ha significado una disminución sensible de dichos financiamientos y, sobre todo, en términos simbólicos la pérdida de centralidad de América Latina como participantes del grupo de países "en vías de desarrollo".

No obstante, estas transformaciones deben obligar a los países de América Latina a replantear su papel en el régimen de cooperación internacional –en tanto solicitantes y dadores de cooperación–, a asumir su “rol dual” e involucrase como actores proactivos en el régimen. En este plano, se debe definir si se concibe la cooperación como un elemento sustantivo de la política exterior de nuestros países convirtiéndola en un eje articulador de posiciones comunes y estrategias globales.

El desafío es repensar una nueva categoría que reemplace el criterio de PRM o en su defecto

utilizarla, dotándola de otro sentido que permita, un posicionamiento definido en el entorno interregional e internacional. Y en este marco las nuevas dinámicas de la CSS, su redefinición y las posibilidades de relevamiento cobran vital importancia tanto para el diseño de políticas como para la reflexión académica.

Bibliografía consultada

-Alonso, José Antonio (2007) *Cooperación con Países de Renta Media: justificación y ámbitos de trabajo*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, España.

-Alonso, José Antonio (2010) “Cooperación con países de renta media y Cooperación Sur-Sur” en el marco del Seminario “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio Estructurado de experiencias” San Salvador, El Salvador, Junio de 2010. Disponible on line en http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=130:documentos&catid=15:documentos&Itemid=102

-World Bank (2009) *Global Monitoring Report. A Development Emergency*, Interamerican Bank of Reconstruction and Development-World Bank. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341327948020811/8401693-1327957271159/8402499-1328647404729/GMR09_book.pdf

-CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Documento N° LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile

-CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011) “El Financiamiento para el Desarrollo y los Países De Renta Media: Nuevos Desafíos”, Documento N° LC./L.3419, Santiago de Chile, Noviembre. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/46346/2011600Financiamientoparaeldesarrollo-WEB.pdf>

-Colacrai, Miryam (2010) “Los Países De Renta Media (PRM) Latinoamericanos en el contexto de la Cooperación Española al Desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile”, en *Revista Historia Actual Online*, N° 21, Disponible on line en: <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/413>

-Fernández Leost, José Andrés (2010) “La cooperación internacional para el desarrollo: una aproximación teórico-política”, Cuadernos CeALCI N° 9, Fundación Carolina, Madrid, julio. Disponible on line en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/CC9.pdf>

-**Freres, Cristian (Dir.), Martínez, Ignacio & Angulo, Óscar** (2011) “La inserción de América Latina en el cambiante escenario internacional”, Documento de Trabajo Nº 46, CeALCI-Fundación Carolina. Disponible on line en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT46.pdf>

-**Hirst, Mónica** (2008) “Cooperación Internacional y Países de Renta Media. El caso de Argentina”, Documento de reflexión presentado al PNUD

-**Kaul, Igne; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc** (1999) *Bienes públicos mundiales. Cooperación internacional en el siglo XXI*, New York, PNUD-Oxford University Press

-**Maruri, Enrique**, (2010) el marco del Seminario “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio Estructurado de experiencias” San Salvador, El Salvador, Junio de 2010. Disponible on line en:

http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=130:documentos&catid=15:documentos&Itemid=102

-**Olivie Aldasoro, Iliana** (2003) “La lucha contra la pobreza en los países de renta media”, ARI Nº 116, Real Instituto Elcano, octubre. Disponible on line en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Cooperacion+y+Desarrollo/ARI+116-2003

-**Pérez-Caldentey, Esteban, Titelman, Daniel y Vera, Cecilia** (2011), “Middle-income countries and the system of international cooperation: the way forward”, CEPAL, inédito

-**Vallone, Miguel** (2009) “Cohesión social y Cooperación Internacional. La utilidad de un concepto en las relaciones América Latina y Unión Europea”, en *Cuadernos Iberoamericanos de Integración*, Nº 10, Madrid, Plaza & Valdez, pp. 49-73

Documentos

-Comunicado Especial sobre Cooperación al Desarrollo (2007), XVII Cumbre Iberoamericana, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.oei.es/xviicumbreesp.htm>

-Comunicado Especial sobre Cooperación para el Desarrollo itas con países de renta media (2008), XVIII Cumbre Iberoamericana, San Salvador. Disponible en: [http://segib.org/upload/Comunicado%20especial%20sobre%20la%20Cooperacion%20al%20Desarrollo\(1\).pdf](http://segib.org/upload/Comunicado%20especial%20sobre%20la%20Cooperacion%20al%20Desarrollo(1).pdf)

-Comunicado Especial sobre Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media (2009), XIX Cumbre Iberoamericana, Estoril. Disponible en: http://segib.org/upload/File/comunicado_renta_media.pdf

-Declaración Final de la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo Río (2007), Turkeyen, Guyana

-Naciones Unidas (2008), Conferencia Internacional sobre el financiamiento del Desarrollo, Doha

ANEXO I

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

En el marco de la XXI Cumbre Iberoamericana, y en relación con el IV Foro de Alto Nivel de Busán, los y las Responsables de Cooperación de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Principado de Andorra, República Dominicana, Uruguay:

Considerando que los países Iberoamericanos arriba firmantes, han desarrollado a lo largo de los últimos 5 años una reflexión común sobre la Cooperación Sur-Sur (CSS), reflejada anualmente en el Informe de la CSS que coordina la SEGIB, en el que se recogen datos y análisis sobre esta actividad de cooperación entre países miembros y que el establecimiento del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, también ha contribuido a este esfuerzo de fomento de una CSS que se impulsa en el marco de una comunidad de intereses y vínculos comunes.

Reconociendo que la cooperación, en el marco de la Conferencia Iberoamericana, conforma un espacio en el que países con diferentes tradiciones de cooperación se integran y aportan sus experiencias y capacidades al tiempo que participan en procesos colectivos de reflexión sobre la cooperación internacional.

Considerando que el diálogo y mutuo entendimiento que existe entre países donantes tradicionales y cooperantes del Sur, evidencian el compromiso que prevalece entre los países Iberoamericanos para fortalecer las relaciones de cooperación, con vistas a avanzar en el desarrollo, y enfrentar de manera efectiva las causas estructurales de la pobreza.

Asumiendo que los países Iberoamericanos arriba firmantes, se aproximan al Foro de Alto Nivel de Busán, y en general, al proceso de Eficacia de la Ayuda, desde una diversidad de posiciones, aunque con una base y principios comunes, que se exponen en este documento, y que emergen de la práctica cooperante de estos países y de la política de cooperación de los mismos.

Reconociendo que, fruto de esta diversidad, los países Iberoamericanos han producido otros documentos y posiciones para el Foro de Alto Nivel de Busán, y que en este sentido cabe mencionar el documento acordado entre los países Centroamericanos y la República Dominicana.

Manifiestan que:

1. La cooperación internacional está cambiando, al igual que los retos que el mundo enfrenta, y las oportunidades que existen para continuar avanzando hacia el desarrollo. Principios y paradigmas que eran válidos hace años deben ser hoy revisados y ampliados.

2. El fortalecimiento de la CSS, cuya actividad se inició hace décadas, refleja en buena medida estos cambios, al sumar una diversidad de alternativas, soluciones e instrumentos a los esquemas tradicionales de cooperación.

3. La CSS no sustituye a la tradicional Norte-Sur, tampoco es subsidiaria ni un instrumento de ésta, es valiosa por sí misma y se engrandece en combinación con otras modalidades. Ambas modalidades son ampliamente compatibles y es una aspiración colectiva aprovechar las fortalezas que ofrece la diversidad de socios del desarrollo para promover una mejor articulación y colaboración entre los mismos, con las miras puestas en lograr los mejores resultados de forma eficiente y solidaria.

4. La significación de la CSS y sus aportaciones conceptuales y prácticas al desarrollo, alientan la necesidad de reconfigurar, ampliar y democratizar las estructuras y mecanismos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, haciéndolos más abiertos e incluyentes, comprometidos con la promoción de asociaciones innovadoras para el desarrollo, construidas a largo plazo y basadas en la confianza y el aprendizaje conjunto.

5. La mayor parte de los países Iberoamericanos reflejan de manera creciente el rol dual de ser cooperantes hacia otros países en desarrollo, en proyectos e iniciativas de CSS, al tiempo que siguen demandando el acompañamiento de la cooperación tradicional para apoyar sus sectores estratégicos y coadyuvar de ese modo a la estabilidad y desarrollo sustentable del mundo.

6. La importancia de que los países clasificados como de Renta Media (PRM) sigan recibiendo cooperación tradicional, se debe a que aún enfrentan desafíos importantes, tales como altos niveles de desigualdad y de vulnerabilidad a shocks externos, así como importantes retos institucionales que requieren de recursos y cooperación técnica provenientes de la cooperación al desarrollo. Además, de no ser así, se dejaría fuera del alcance de la cooperación al 80 % de la población pobre del mundo.

Manifiestan que en el marco de la Conferencia Iberoamericana, se han identificado un conjunto de principios y criterios para la CSS que desarrollan los países miembros.

Consideran que los siguientes principios son relevantes para los debates que tendrán lugar de manera previa a la Reunión de Busán, así como para dicho Foro:

7. La CSS se fundamenta en la asociación horizontal entre actores, como principio central de actuación, evitando así una relación vertical y/o asistencialista. La opción por esta forma de trabajo y la experiencia adquirida en la práctica de alianzas horizontales a largo plazo son elementos constitutivos de la CSS.

8. Esta cooperación deriva de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares a nivel nacional y global, lo cual facilita la adecuación de las actividades a necesidades y perspectivas comunes, así como el respeto por los aportes locales al desarrollo. Este hecho favorece el entendimiento, alienta una relación entre socios en condiciones de reciprocidad y permite el aprendizaje mutuo, al compartir modelos de gestión ya implementados por los países del sur.

9. La CSS desarrolla su acción en múltiples sectores y modalidades, teniendo una de sus principales fortalezas, en el intercambio de conocimientos, estrategias y prácticas, así como en la mejora de capacidades, que permiten a su vez, el fortalecimiento institucional y de la sociedad. La generación y transferencia de conocimientos para el desarrollo son de la mayor relevancia en la CSS.

10. La CSS apuesta por la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, de cualquier tipo, con los que cuenta, compartiendo y disminuyendo costos, intercambiando experiencias contrastadas, haciendo un uso racional, solidario y adaptado a cada situación de los recursos humanos, tecnológicos, financieros o de otra naturaleza, y promoviendo la estrecha relación entre socios, y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los procesos de la Cooperación Internacional en los países en desarrollo.

11. Esta modalidad de cooperar consolida las relaciones entre países de una misma región, promoviendo el desarrollo regional y la integración, así como la relación con otras regiones y la preservación de bienes públicos regionales y globales.

Manifiestan, de cara al Foro de Alto Nivel de Busán, que:

12. Dada la existencia de nuevos desafíos, es necesario avanzar hacia una estructura, gobernanza y agenda de la Cooperación Internacional, que reflejen el hecho de que las alternativas y propuestas para enfrentar los desafíos del desarrollo, pueden llegar desde muchos lugares y actores, siendo los países en desarrollo uno de los orígenes más significativos. En este contexto, se hace necesario reconocer el papel activo que desempeñan estos países, y diseñar estrategias que promuevan su inclusión frente a retos globales como el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico y las migraciones.

13. La generación de modelos de asociación y cooperación horizontal basados en condiciones de equidad, beneficio mutuo, confianza y relaciones de largo plazo, debe ser reconocida y valorada como un aporte de la CSS a la política y la práctica de cooperación internacional. Los resultados de la Reunión de Busán deben

apuntar a compromisos concretos para la promoción de asociaciones horizontales de cooperación, aplicables por los actores de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, conforme a sus disponibilidades y capacidades, respetando sus particularidades y enfoques propios.

14. El intercambio de estrategias, conocimientos y experiencias constituye una vía privilegiada para avanzar en el desarrollo, así como para promover la activa participación de los países en desarrollo en la agenda global de la Cooperación. Los países Iberoamericanos arriba firmantes, continuarán profundizando en el esfuerzo por desarrollar conceptos y estrategias propias para la CSS, así como en la tarea de sistematizar experiencias y lecciones aprendidas, apoyándose, entre otras, en las herramientas que se están desarrollando en el marco del Programa de Fortalecimiento de la CSS y de las que da cuenta el Informe de la CSS en Iberoamérica que, anualmente, realiza la SEGIB.

15. Es necesario mantener el apoyo de la cooperación internacional a los países de renta media, de cara a fortalecer su capacidad para enfrentar los desafíos de su propio desarrollo y sostener los avances logrados, reconociendo su rol dual, evitando penalizar sus logros en materia de desarrollo y reconociendo su valor para el sostenimiento de la estabilidad, tanto regional como mundial.

16. Es positivo reconocer, promover y apoyar la CSS, a través de mecanismos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades organizativas y humanas que permitan aprovechar al máximo su valor agregado.

17. Es necesario impulsar la Cooperación Triangular que promueve asociaciones horizontales, basadas en la reciprocidad y orientadas a superar la tradicional relación donante-receptor, reconociendo la capacidad de los países en desarrollo de contribuir al intercambio de conocimientos, no sólo Sur-Sur, sino también Norte-Sur y Sur-Norte. La Cooperación Triangular

se debe potenciar como una modalidad que favorece el establecimiento de puentes con la Cooperación Norte-Sur, especialmente, si se basa en el liderazgo de los países solicitantes y si se aprovechan las especificidades y ventajas que ofrecen las diferentes modalidades y tradiciones, a la hora de definir responsabilidades.

Manifiestan que:

Los países Iberoamericanos arriba firmantes, continuarán promoviendo la reflexión sobre la cooperación internacional, en especial sobre las prácticas y metodologías de la CSS, y el fortalecimiento de los mecanismos y sistemas nacionales que permitan una cooperación más solidaria, soberana, coordinada, eficaz y sustentable.

Reflexiones acerca de la relación entre el abandono de las teorías del desarrollo económico y la definición de País de Renta Media



Dra. Margarita Olivera

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre los flujos de ayuda internacional y las principales variables macroeconómicas continúan siendo objeto de discusión en el mundo académico. Como señala Tezano Vázquez (2010), han surgido resultados disímiles y hasta contrapuestos de las diferentes investigaciones y estudios que se han llevado a cabo para medir el impacto de la ayuda internacional en el crecimiento económico, lo que pone de manifiesto que no se trata de una relación lineal y unívoca. Muchos académicos del ámbito de la economía, sobre todo aquellos pertenecientes a las corrientes más ortodoxas, han llegado incluso a sostener que no existiría dicha relación entre ambas variables, y muchos otros economistas han simplemente optado por ignorar el rol de la ayuda en sus modelizaciones. Si, como sugiere Tezano Vázquez, leemos los principales manuales de crecimiento económico, va a ser difícil encontrar en ellos modelizaciones o estudios acerca del rol de la ayuda internacional en el proceso de crecimiento económico. Han sido esencialmente los teóricos del desarrollo económico quienes han buscado dar una explicación a la influencia de la ayuda internacional en los procesos de crecimiento de un país. Sin embargo, “a pesar de las casi cinco décadas de investigación sobre el impacto macroeconómico de la ayuda, continúa resultando controvertido afirmar que la ayuda haya ejercido, en términos agregados, un impacto positivo sobre la tasa de crecimiento de la renta *per cápita* de los Países en Desarrollo” (Tezano Vázquez 2010: 13).

Por otro lado, América Latina muchas veces ha visto diezmada su cuota de ayuda internacional o simplemente ha sido excluida como región receptora de ayuda porque sus países son considerados como países con rédito medio-alto y, por lo tanto, según los parámetros de los organismos multilaterales de crédito, no necesitarían de dicha ayuda. No obstante, como señala Colacrai (2010), muchos países latinoamericanos se encuentran en una situación en la cual, a pesar de sus fructíferos esfuerzos por desarrollar sus economías (ya que viven procesos aún incipientes de desarrollo, caracterizados por la presencia de grandes inequidades sociales y desigualdades en la distribución personal del ingreso), son ‘castigados’ por los países desarrollados, quienes muchas veces reducen los flujos de ayuda internacional hacia estos destinos por considerarlos País de Renta Media (PRM).

Por ello, antes de perseguir el objetivo más general de analizar cómo es la relación entre desarrollo económico y ayuda internacional, resulta necesario plantearnos previamente el problema de estudiar cuáles son las definiciones y los determinantes para establecer el carácter de

elegible de un país a la hora de otorgarle Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que es el argumento que trataremos en este capítulo.

El estudio se articula de la siguiente forma: en el apartado 1 describimos cuál es la definición de PRM, utilizada por la literatura de cooperación internacional, sus características principales y limitaciones. En el apartado 2 nos orientamos a explicar por qué se utiliza esta visión cuantitativista en la determinación del otorgamiento de la ayuda, mediante el estudio de las principales corrientes teóricas del crecimiento económico. En el apartado 3 estudiamos las diferencias fundamentales entre las teorías del crecimiento y el desarrollo económico, analizando las consecuencias de la utilización de una u otra en el ámbito de las decisiones de política económica e internacional. En el apartado 4 discutimos sobre la actualidad de las teorías estructuralistas y sus efectos en la cooperación internacional y los flujos de AOD. Finalmente, en el apartado 5 presentamos las principales conclusiones y recomendaciones.

1. La definición de PRM

La definición de PRM se encuentra ampliamente difundida y discutida en la literatura sobre cooperación internacional, dado que por medio de la misma los organismos multilaterales de crédito determinan el grado de elegibilidad de un país como potencial receptor de AOD. Los PRM son definidos por el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) según el nivel de ingresos (Producto Bruto Interno –PBI– per cápita) de cada economía, estableciendo de esta manera que aquellos países que registren ingresos per cápita medianos o mediano-altos no serían potenciales candidatos para recibir AOD. Por ejemplo, todos los informes que especifican los criterios de selección de los países receptores de ayuda, como el informe Sachs del BM (1995), puntualizan que los criterios que deberían seguirse para determinar a qué países enviar la ayuda para aliviar los problemas de pobreza y cumplir con los objetivos del milenio (*millennium goals*) son básicamente tres: 1) que el país sea de renta baja, 2) que el país muestre buenos parámetros de gobernabilidad (*good governance*) y 3) que el país tenga instituciones eficientes que utilicen la ayuda eficazmente (Olivié 2005).

El primer criterio, si bien es una recomendación, deja fuera de la AOD a todos los PRM. Respecto al segundo criterio, el problema aquí es que generalmente los parámetros de gobernabilidad se

basan en los conceptos neoliberales fijados por el *Consenso de Washington*.⁷ En esta dirección, en un país con “buena gobernabilidad” la economía se caracterizaría por su escasa intervención estatal, por sus políticas públicas restrictivas, por tener superávits fiscales y por sus políticas monetarias neutrales, entre otras. En la práctica, todos estos lineamientos de política económica han demostrado ser muy limitados y adversos para impulsar el crecimiento y, sobre todo, el bienestar en los PRM (véase el caso de América Latina y especialmente, la Argentina en los años noventa). Lo curioso es que inclusive el BM y sus economistas, cuando una década atrás los países en vías de desarrollo atravesaron profundas crisis que han puesto en evidencia lo inapropiado de estas políticas, han criticado dichos lineamientos de política económica; sin embargo, parecerían seguir considerándolos como *clave* al momento de definir si un país debe recibir o no ayuda internacional al desarrollo. Por último, el tercer criterio de eficacia de la ayuda suele entrar en contradicción con los objetivos de reducir la pobreza y los dos criterios anteriores. En general, los países que tienen bajos niveles de ingreso difícilmente sean eficaces en la utilización de la ayuda y suelen caracterizarse por tener instituciones poco eficientes.

De esta forma, podemos comprender que uno de los problemas primordiales de la utilización de estos criterios, y fundamentalmente del concepto de PRM para la determinación de la elegibilidad de un potencial receptor de ayuda radica en su carácter extremadamente mecanicista y economicista: el concepto del producto per cápita (que es el único concepto observado para establecer la pertenencia al grupo de los PRM) no necesariamente refleja el bienestar de los habitantes y el nivel de desarrollo del país en cuestión. Este concepto está fuertemente relacionado con la idea según la cual, al menos en términos económicos, la variable más importante es la acumulación del capital y, por ende, el crecimiento del producto. Poco se tiene en cuenta la situación en la que se encuentran los distintos grupos sociales, así como las falencias en el proceso de desarrollo, que exceden en la mayor parte de los casos a cuestiones meramente de crecimiento económico. Variables distributivas y problemas estructurales del desarrollo no son prácticamente considerados a la hora de discutir las necesidades de financiamiento externo de un país.

En particular, para el caso latinoamericano, la fuerte tendencia a la determinación de la cualidad de país receptor sobre la base de estos criterios hace que la mayor parte de los países de la región

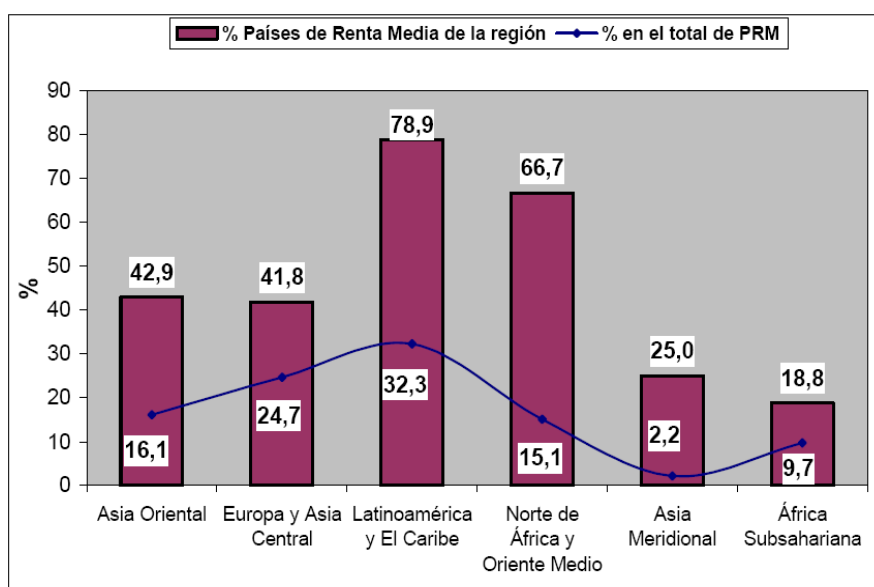
⁷ El Consenso de Washington es un listado de 10 reformas económicas de carácter liberal, publicadas por el economista británico John Williamson en 1990 en el capítulo “What Washington Means by Policy Reform” del libro *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Según el autor se trata de las 10 medidas de política económica con las que todo economista de Washington D.C. estaría de acuerdo. Esta “receta” de política económica fue utilizada luego por el BM y el FMI como parámetro para determinar la “buena gobernabilidad” de un país.

no puedan ser elegibles. Como observamos en la figura 1, según los datos del BM de 2005, en América Latina se encontraba más del 32% de los PRM del mundo y alrededor del 79% de los países de la región eran considerados PRM, lo cual los deja afuera de todo criterio de elegibilidad. En 2011, casi todos los países de América del Sur eran considerados como países con ingreso mediano-alto, salvo Bolivia y Paraguay, cuya población tendría ingresos mediano-bajos (ver figura 2).

El problema fundamental es que si bien la mayor parte de los países de la región muestran buenos niveles de ingreso per cápita, esto no significa que exista equidad en la distribución del mismo, ni que se hayan superado las trabas al desarrollo, ni que se trate de países industrializados. Como es sabido, América Latina es una de las regiones que históricamente muestra los mayores índices de desigualdad en la distribución del ingreso.

En los últimos 20 años, gracias al incremento de la cantidad y calidad de datos que miden la equidad y la pobreza, se han desarrollado numerosos e importantes trabajos de investigación que han tenido como objetivo el estudio de la evolución de la desigualdad en la distribución personal del ingreso entre países y/o regiones y a lo largo del tiempo.

Figura 1: Porcentaje de Países de Renta Media por Región



Fuente: Alonso *et. al.*, según datos del Banco Mundial (2005).

Figura 2: Países de América Latina con Ingreso Mediano-Alto

Fuente: Banco Mundial (2011). En: <http://datos.bancomundial.org>

Luego de la segunda Guerra Mundial, y particularmente entre los años ochenta y noventa, los problemas de la desigualdad y la pobreza han ido cobrando siempre mayor relevancia. En base al estudio realizado por UNU/WIDER⁸ en el año 2000 sobre los cambios en la desigualdad de la distribución en 73 países (incluyendo países desarrollados, en desarrollo y en transición) entre 1960 y 1990, se concluye que en 48 países la desigualdad aumentó, mientras que en 16 permaneció en los mismos niveles y sólo en 9 se verificó una mejoría en los términos distributivos⁹ (Cornia & Court 2001).

En particular, en América Latina, donde históricamente se han registrado patrones de distribución altamente desiguales, en la década del noventa la situación empeoró, dada la aplicación de recetas liberales en materia de política económica. Así, siguiendo los lineamientos de los organismos internacionales de crédito (fundamentalmente FMI y BM), la mayor parte de los países de la región adhirió al *Consenso de Washington*, liberando bruscamente sus economías y persiguiendo únicamente objetivos de crecimiento (aunque, en rigor de verdad, ni siquiera éstos fueron alcanzados), sin tener en cuenta los efectos colaterales sobre la pobreza y la equidad.

Si observamos la figura 3, donde se muestran los niveles de distribución, evidenciados en el Índice de Gini de cada país (nótese que cuanto más cerca de 100 se encuentra el índice, peor es la distribución del ingreso en el país), vemos que Uruguay, que es el país que hasta 1995 registraba la

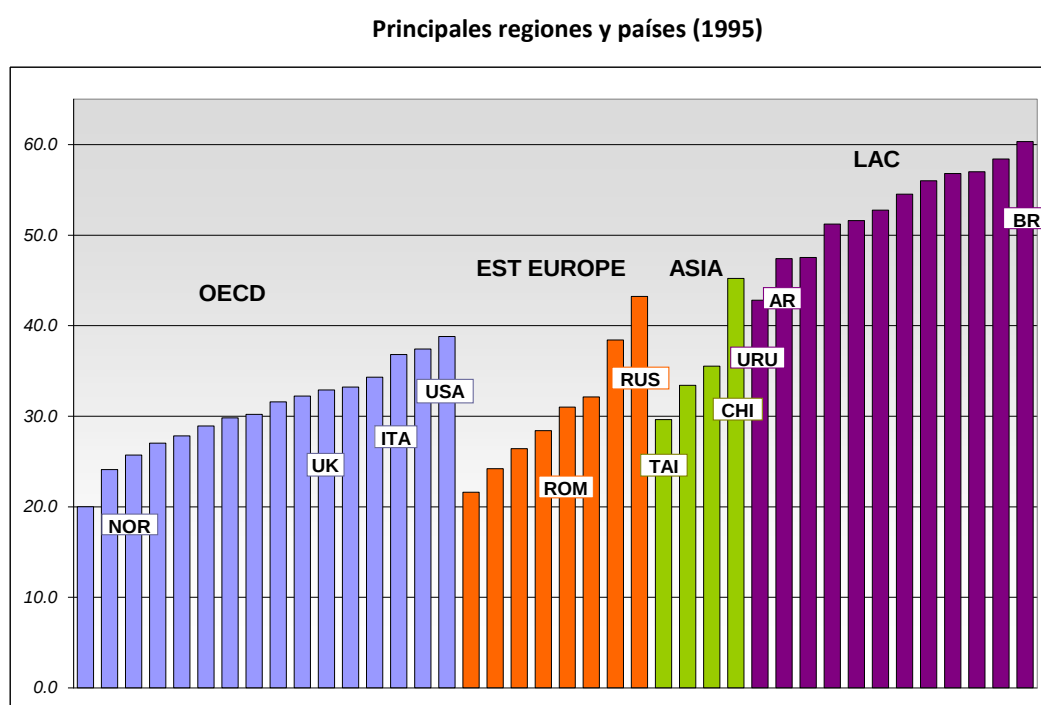
⁸ Estas siglas corresponden a "The United Nations University World Institute for Development Economics Research".

⁹ Francia, Noruega, Bahamas, Honduras, Jamaica, Corea del Sur, Malaysia, Filipinas, Túnez.

mejor distribución de la región, tiene una peor distribución que la mayor parte de los países de Europa del Este y de los industrializados y no se aleja mucho de los niveles del peor país asiático.

En Latinoamérica el 10% de la población más pobre tiene menos del 2% del ingreso local, mientras que el 10% más rico posee más del 30% de la riqueza nacional. Para evidenciar lo clamoroso de esta desigualdad regional podemos hacer un simple ejercicio mental. Si quisiéramos que un país latinoamericano reprodujese el patrón de distribución que en media presenta el resto del mundo, entonces el *share* del ingreso de los top veinte (o sea del 5% más rico de la población) debería disminuir y ser distribuido uniformemente entre el 80% más pobre (Gasparini 2003).

Figura 3: la Desigualdad en la Distribución del Ingreso. Índice de Gini.



Fuente: Elaboración propia en base a datos UNU/WIDER (2000).

Más aún, durante la década del noventa esta desigualdad se ha profundizado en casi toda América del Sur. La Argentina fue el país donde se ha registrado el mayor incremento, siendo que entre 1992 y 2001 el Gini del Ingreso equivalente registró un aumento del 18%. No es ocioso destacar que durante el mismo período la Argentina tenía un altísimo nivel de ingreso per cápita, gracias a que la economía registraba un tipo de cambio sobrevaluado, con una moneda nacional muy apreciada, encontrándose la economía casi completamente dolarizada. De este modo,

observamos esta contradicción fundamental según la cual mientras que desde la visión de la definición de PRM a la Argentina no le correspondería la ayuda, por tratarse de un país desarrollado (o casi), en la realidad el país sufría un fuerte aumento de la desigualdad y una pauperización de gran parte de la población, sumado a la desindustrialización y el fuerte desempleo que fueron las consecuencias de una década de medidas neoliberales.

Es por ello que, como muestra la experiencia latinoamericana, la utilización de conceptos como el de PRM para la determinación de la elegibilidad de un país como receptor de AOD resulta un instrumento muy limitado y criticable; más aún como intentaremos mostrar a lo largo de esta investigación. Este sesgo hacia lecturas meramente cuantitativistas del proceso de desarrollo se encuentra intrínsecamente relacionado con el abandono que se ha verificado al menos en los últimos 40 años, en el ámbito académico y teórico de la economía, de las teorías del desarrollo económico y su reemplazo por las teorías del crecimiento neoclásicas.

2. Las teorías del crecimiento económico tradicionales

Las teorías del crecimiento económico, fundamentalmente aquellas de carácter ortodoxo, se caracterizan por el elevado nivel de formalización matemática y la naturaleza normativa de las relaciones de acumulación, con fuertes y hasta a veces inverosímiles asunciones acerca del comportamiento de las variables. Las modelizaciones de los procesos económicos planteados por estas corrientes teóricas parecerían más provenir de las ciencias exactas que de las ciencias sociales; y el crecimiento, o mejor dicho, la explicación del crecimiento económico puede ser fácilmente reducido a una simple formalización cuantitativa. Por ejemplo, según la teoría de Solow,¹⁰ el crecimiento económico se puede explicar por la relación entre la propensión a ahorrar y las relaciones entre el capital y el producto de la economía; mientras que el crecimiento en el largo plazo dependería siempre de la tasa de crecimiento de la población y la tasa a la cual se desarrolle o incorpore la tecnología.

Claramente estas formulaciones no tienen en cuenta la existencia de distintas clases o grupos sociales, ni de desigualdades en el seno de la sociedad, ni de problemas estructurales que puedan coartar el proceso de crecimiento. De hecho, en esta (y otras formulaciones similares) podemos ver

¹⁰ Teoría que es ampliamente utilizada en la literatura económica de la acumulación, tanto académica, como escolástica y para la determinación de medidas de política económica.

que el cuerpo teórico se basa en la consideración de la existencia de un ‘agente representativo’ del tipo Robinson Crusoe. O sea, se trata de individuos indiferenciados, con idénticas necesidades, gustos y nivel de bienestar, que siempre se comportan según la lógica maximizadora de sus beneficios económicos y tienen expectativas racionales. Siguiendo los lineamientos de la Teoría del Equilibrio General, el interés egoísta que caracteriza a los agentes que participan en el intercambio, la competencia perfecta y el comportamiento individual garantizarían que el mercado sea el perfecto asignador de recursos, siendo que cualquier tipo de intervención estatal sólo podría generar distorsiones no benéficas para la distribución del ingreso. A su vez, no existiría conflicto entre el capital y el trabajo, descartándose de base la existencia de conflicto de clases.

Este es el marco teórico que utilizan los principales modelos de crecimiento económico, tanto en sus versiones tradicionales (*Old Growth Theory*) como en sus nuevas formulaciones teóricas (*New Endogenous Growth Theory*)¹¹. Si bien incluyen algunas modificaciones menores (como la existencia de asimetrías en la información y competencia imperfecta, que implicarían ineficiencias en la distribución aún cuando es sólo el mercado quien rige las relaciones económicas) muestran falencias similares a la hora de definir las condiciones del bienestar social.

Esta visión cuantitativista del desarrollo se exacerbó a partir de los años setenta, cuando los modelos de equilibrio general computables comenzaron a utilizarse por los organismos internacionales (BM y FMI) para explicar el desarrollo económico. Todo esto en el marco de la llamada ‘contrarrevolución’ conservadora, que en materia de política económica implicó la *reaganomics*,¹² el Consenso de Washington y la era de la globalización. Por ende, toda posición que fuese más allá del estudio referido al crecimiento del producto y que no utilizase elevados niveles de formalización matemática, fue absolutamente negada por la academia y descartada por los hacedores de política económica.

Los años setenta y ochenta se caracterizaron por grandes mutaciones a nivel político a escala mundial, trayendo consigo importantes cambios en el ámbito económico. El mapa geopolítico atravesó un período de abruptas mutaciones, por un lado, el declive de los países socialistas que comenzaron a transitar transformaciones de tipo capitalistas y por otro, las fuertes crisis que golpearon a los países periféricos (recurrentes crisis de balanza de pagos, crisis de deuda externa y

¹¹ Ver Romer (1986), Grossman y Helpman (1991), Barro y Sala-i-Martin (1995) y Hounie y otros (1999)

¹² Término que se utiliza en la literatura para hacer referencia a la política económica liberal llevada adelante por el ex Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan.

crisis de hiperinflación). La era de la globalización y de las reformas neo-liberales se impuso con fuerza en las principales potencias económicas (sobre todo en los Estados Unidos de R. Reagan y en la Gran Bretaña de M. Thatcher). Sin lugar a dudas, los signos de estancamiento que ya en la década del setenta mostraba la economía mundial, con la importante disminución del ritmo de acumulación del capital y la caída de la tasa de ganancia, dieron un fuerte impulso que favorecieron estos ‘vientos de cambio’. La ortodoxia culpaba a los sindicatos, por detentar ‘excesivo’ poder, y al elevado nivel de intervencionismo estatal, que *entorpecían* la labor de los mercados.

En los países en vías de desarrollo, fundamentalmente aquellos que aplicaron la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) durante las tres décadas posteriores a la segunda posguerra, la sucesión de crisis en las balanzas de pagos puso en el ojo de la crítica la eficacia de esta estrategia. A ello se sumó el gran aumento de la deuda externa en Latinoamérica y la posterior crisis a inicios de los años ochenta, que marcaron el comienzo de una década de estancamiento económico, elevada inflación y graves desequilibrios del sector externo –la conocida *década perdida*.

En el marco de las duras críticas que la corriente dominante levantó contra la intervención estatal –en particular contra el *estructuralismo latinoamericano*–,¹³ las teorías del desarrollo económico fueron desplazadas por aquellas del crecimiento, mientras que las problemáticas específicas de los países más atrasados dejaron de ser consideradas como objeto de estudio, no sólo por el mundo académico, sino inclusive por muchas instituciones internacionales.

En medio de esta conjunción de factores, hacia fines de los ochenta comenzó a gestarse el Consenso de Washington, o sea el conjunto de reformas económicas de carácter fuertemente liberal que, según los *gurúes* contemporáneos de la teoría, conduciría a los países en vías de desarrollo a la inserción en el mercado mundial, garantizando un proceso espontáneo de desarrollo, sobre la base de la teoría de las ventajas comparativas *à la* Heckscher-Ohlin/Samuelson. Los sostenedores de la teoría económica dominante se transformaron en acérrimos defensores del libre mercado.¹⁴

Actualmente, sostenemos que es posible verificar que la visión pro-mercado del desarrollo no ha obtenido grandes resultados, al menos para el caso latinoamericano. En efecto, luego de más de

¹³ En el marco en un proceso que diversos autores han caracterizado como la ‘contra-revolución neoclásica’ en el pensamiento económico (Toye 1993).

¹⁴ Ver Chang (2002).

una década de férrea aplicación de estas medidas de política económica, la experiencia de América Latina ha demostrado que la apertura comercial y financiera no sólo no ha favorecido un proceso de desarrollo en la región, sino que ha incluso provocado un proceso de desindustrialización. A su vez, en diversos trabajos se ha estudiado intensamente cómo estas reformas económicas liberales han fomentado un fuerte aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso,¹⁵ de la equidad y de la pobreza, así como un gran incremento de la desocupación. Finalmente todas estas consecuencias no tuvieron como contraparte el proceso de crecimiento sostenido (o sea de equilibrio estable) que tanto esperaban o predecían los economistas ortodoxos a partir de la aplicación de sus ‘recetas’.

3. ¿Crecimiento o Desarrollo Económico?

Con la llegada de la globalización, las teorías del desarrollo surgidas a partir de la posguerra fueron descartadas y blasfemadas. Los economistas neoclásicos las tildaron de poco científicas, dado que se distinguían más por su carácter narrativo que por la formalización cuantitativa de las relaciones que buscaban explicar (Herrera 2011). Sin embargo, no siempre fue así, hasta ese entonces las corrientes teóricas focalizadas en el estudio del desarrollo económico habían tenido relativo éxito y muchos seguidores, sobre todo en el mundo subdesarrollado y en vías de desarrollo.

Las teorías del desarrollo económico, entraron en auge luego de la segunda posguerra, pero podemos encontrar los primeros escritos de importancia ya a mediados de 1800 (como el trabajo de List, de 1841, donde explica el proceso de desarrollo de los países hoy desarrollados). El carácter distintivo de estas teorías es que incorporaban tanto aspectos sociales como distributivos a la hora de explicar los procesos de desarrollo. Asimismo, hacían hincapié en la existencia de diferentes clases sociales, la lucha de clases y contradicciones que se daba en el seno de la sociedad; tenían en

¹⁵ “Cuando se analiza todo el conjunto de reformas, se advierte que el propósito general es eliminar todo tipo de traba que impida el libre juego de las fuerzas del mercado sobre la distribución de los recursos. (...) En los últimos tiempos ha habido varios intentos de examinar la relación entre las reformas y la distribución del ingreso. Albert Berry (...) Advierte que en todos los casos (...) el período de reformas coincidió con un incremento muy pronunciado de la desigualdad” (Morley 2000: 28). Por su parte, Cornia & Court destacan que durante los años ochenta y noventa la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza se han transformado en problemas crecientes en todo el mundo, aunque con mayor profundidad en América Latina, la ex URSS y algunas regiones de África. Según estos expertos en el tema, “...it is clear that there are some common factors causing the widespread surges in inequality around the world. ‘Traditional causes’ of inequality do not appear to be responsible for the worsening situation. Rather it is ‘new causes’ that are crucial. These ‘new causes’ are linked to the excessively liberal economic policy regimes and the way in which economic reform policies have been carried out.” (2001: 5).

cuenta el problema de la desocupación, la precariedad e informalidad laboral y el carácter rural-urbano de las sociedades, y fundamentalmente pensaban en los problemas estructurales de las economías. En contraposición a ello, y como destacamos anteriormente, las actuales teorías del crecimiento basan su herramental fundacional en la consideración de individuos idénticos, con iguales necesidades y acceso a las mismas condiciones de vida (aquel famoso agente representativo).

Si pensamos qué elementos debería valorar una teoría económica para explicar el proceso de desarrollo de un país, seguramente deberíamos reflexionar sobre los siguientes factores: la estructura de clases, la movilidad social, la distribución del ingreso, el proceso de urbanización/ruralización (y el gigantismo de las ciudades en el caso de los países menos desarrollados), la existencia de procesos de reforma agraria y el modo en el cual se realizó la apropiación de la tierra (es decir, cómo fueron los procesos de colonización). También debería estudiar las potencialidades de los mercados, tanto internos como externos para dirimir la eterna disputa exportaciones *versus* demanda local; debería focalizarse en el estudio de la estructura productiva de la economía a los fines de ver si el patrón de especialización económica es más de tipo economía primaria y monocultivo o si hay posibilidades de ampliar la matriz productiva y reducir la dependencia de los mercados externos (ya sea de importaciones que de divisas). A su vez, una teoría del desarrollo económico que sea útil para el estudio de los países en vías de desarrollo no puede dejar de lado cómo es el proceso de formación de capital, cuáles son los niveles de intervención estatal y qué tipo de política industrial, comercial, monetaria, cambiaria y de la tasa de interés deberían seguirse.

Entre los teóricos desarrollistas de la posguerra podemos encontrar distintas líneas de análisis, que muchas veces llegan a ser hasta contrastantes pero comparten una base teórica común y consideran gran parte de los puntos aquí mencionados. A diferencia de los teóricos del crecimiento, ellos consideran elementos estructurales para explicar el desarrollo económico (desocupación encubierta, economías con base agraria o duales, problemas de inflación y balanza de pagos).¹⁶ Con esto no queremos abrir la discusión sobre lo erradas o falaces que resultan las teorías del crecimiento económico tradicionales. A pesar de ello, destacamos los innumerables problemas metodológicos que encierra la Teoría del Equilibrio General y que han sido ampliamente debatidos en el ámbito académico de la economía, por ejemplo, las controversias del capital entre las dos

¹⁶ Ver Olivera (2011), Oman y Wignaraja (1991) y Nahón y otros (2006)

Cambridge de los años sesenta. Lo que sí nos resulta importante remarcar es que estas teorías de la acumulación tradicionales están pensadas para otras realidades (aquellas de los países desarrollados) y en general no son aplicables para el estudio de los procesos de desarrollo de los países *periféricos* (que es la definición que la literatura sobre el desarrollo económico le daba a los países con menores niveles de desarrollo para distinguirlos de aquellos del *centro*). Entonces, si bien la acumulación del capital es un elemento basilar también para los teóricos del desarrollo, en sus teorizaciones otorgan, a su vez, énfasis sobre la influencia de las trabas estructurales para el crecimiento económico.

Al interior de las distintas corrientes teóricas del desarrollismo podemos distinguir como un elemento que aquí nos interesa, los diversos tratamientos que se le han dado a las ayudas internacionales y los flujos de inversión externa. Mientras que para académicos como Rostow o Rosenstein-Rodan, que estudian modelos uni-sectoriales, las ayudas externas podrían ser útiles a la hora de generar shocks de crecimiento balanceados; en los modelos multisectoriales, como el de Lewis, se analiza que la ayuda podría servir para desarrollar el nuevo sector capitalista, que sería aquel que lleva adelante el proceso de desarrollo del país en cuestión.

Cada enfoque teórico de los desarrollistas analiza los procesos económicos desde distintos aspectos aunque como mencionamos anteriormente, en todos ellos el rol del Estado, así como las características fundamentales de la estructura económica, son esenciales a la hora de dirimir si una ayuda puede ser útil para conseguir una mejoría en el bienestar social.

3.1. Las teorías del desarrollo económico de la Posguerra

En los primeros planteos de la teoría del desarrollo, podemos observar la importancia atribuida a los aspectos específicos o *estructurales*, como determinantes del proceso de desarrollo económico junto con la acumulación. Entre los principales aportes teóricos surgidos en la posguerra identificamos esencialmente tres tipos de análisis. Por un lado, los modelos basados en los aspectos de *oferta*, que encuentran en las relaciones intersectoriales la clave para el desarrollo económico; éstos son los modelos ‘duales’, que analizan la interacción entre el sector industrial (o moderno) y el sector agrícola (o tradicional); el modelo de Lewis (1954) es el principal representante de este grupo. Como segundo grupo, encontramos los llamados modelos *intra-sectoriales*, los cuales se focalizan en el análisis de la existencia de complementariedades en el sector industrial, que

deberían ser aprovechadas y/o explotadas para superar las limitaciones del mercado. Entre sus principales exponentes podemos considerar la teoría del “Big Push” de Rosenstein-Rodan (1943) y la “Balanced Growth Theory” de Nurkse (1953).¹⁷

El tercer grupo teórico (cuyo principal representante es Hirschman), también analiza las relaciones intra-sectoriales y busca explotar las complementariedades económicas, pero con base en la teoría *schumpeteriana* de la acumulación. De este modo, explica el crecimiento a través del desequilibrio, produciendo conclusiones y recomendaciones de política económica diametralmente opuestas a las del grupo anterior. Tal vez la diferencia más significativa, desde nuestro punto de vista, radica en el rol atribuido al Estado como eje fundamental del proceso de desarrollo económico, característica que a su vez, lo posiciona mucho más cercano a la teoría del *desarrollismo latinoamericano* (reflejado en los aportes teóricos de R. Prebisch & C. Furtado, entre otros).

Finalmente, el pensamiento desarrollista latinoamericano o estructuralista, canalizado en la figura y pensamiento de Raúl Prebisch, se ha centrado en estudiar cómo las divergencias entre los países del centro y de la periferia generan procesos seculares divergentes, que hacen que el desarrollo tecnológico se propague lenta e irregularmente en los países menos desarrollados, confinándolos a esquemas de desequilibrios cíclicos de balanza de pagos, desempleo estructural y menores tasas de crecimiento económico.

En “El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas”¹⁸ Prebisch remarca cómo el principio de las ventajas comparativas estáticas y aquel de la división internacional del trabajo *no* se verifican para los países en vías de desarrollo. Según estos principios, si cada economía se especializara en la producción de aquel bien que utiliza de manera intensiva el factor que resulta relativamente más abundante, el comercio internacional consentiría una situación más beneficiosa para ambos participantes del intercambio, que si cada uno se encontrase en autarquía. En esta línea, aún las economías menos desarrolladas, con producción de carácter fundamentalmente primario, alcanzarían niveles de riqueza y productividad similares a aquellos de las economías desarrolladas.

¹⁷ Se podría mencionar a su vez el trabajo de Rostow (1960), donde desarrolla su teoría del *despegue* (“Take Off”) enumerando principalmente cinco recomendaciones de política económica, con base en la utilización de la ayuda externa; sin embargo, no es tan articulado como aquellos de Nurkse o Rosenstein-Rodan.

¹⁸ Originalmente fue publicado en inglés, en 1950. La versión en español, inicialmente se distribuyó sólo en forma mimeográfica y fue finalmente publicada por la *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 26, N° 103, oct-dic., 1986.

En contraposición a ello, Prebisch remarca:

“Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. (...) Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo” (1986 [1950]: 479).

Para Prebisch, la lenta e irregular propagación internacional del progreso técnico ha provocado la configuración de dos grupos de países; aquellos más desarrollados, llamados países del *centro*, se caracterizan por tener una afluencia elevada y cuasi-permanente de progreso técnico, lo que les ha permitido contar con una estructura productiva (en cuanto a la fabricación de mercancías) y económica (que incluye a su vez la prestación de servicios) altamente diversificada (cubriendo un amplio rango de actividades económicas) y homogénea (siendo que todas ellas tienen similares niveles de productividad del trabajo).

Por otro lado, los países menos desarrollados (la *periferia*), han entrado al comercio internacional como productores de bienes primarios. Por este motivo, cuentan con una estructura económica altamente especializada (en este tipo de bienes) y heterogénea, dado que tienen una elevada productividad en aquellas ramas en las que se encuentran especializados, gracias a la penetración del progreso técnico. En todas las restantes ocupaciones estos niveles son muy bajos y esta diferenciación genera notorias diversidades salariales, las cuales que tienden a perpetuarse a lo largo del tiempo (lo que ha sucedido incluso luego del proceso espontáneo de industrialización, en el período de la posguerra).

Como señala Octavio Rodríguez:

“En la periferia se parte de un *atraso inicial* y al transcurrir de un periodo llamado ‘desarrollo hacia afuera’ (...) las nuevas técnicas sólo se implantan en los sectores exportadores de productos primarios y en algunas actividades económicas directamente relacionadas con la exportación” (2001: 105).¹⁹

A su vez, mientras que la heterogeneidad característica de la *periferia* genera subempleo y desempleo estructural (evidenciado en las altas tasas de informalidad del trabajo), por otra parte, la especialización económica induce a fuertes desequilibrios externos, siendo que la demanda de importaciones de bienes de capital por parte de la *periferia* tiene una elasticidad mucho mayor que

¹⁹ El énfasis es nuestro.

la demanda de exportaciones de bienes primarios por parte del *centro*. La conjunción entre el desempleo estructural y los desequilibrios externos genera el *deterioro de los términos de intercambio*, dado que la diferencia de salarios entre ambos polos junto con el déficit de balanza comercial en la *periferia*, ocasionan una merma de los precios relativos de las exportaciones de bienes primarios producidas en la *periferia* respecto a las importaciones de bienes de capital provenientes del *centro*. Por último, estas diferencias entre el *centro* y la *periferia*, ante el *deterioro de los términos de intercambio*, tienden a retroalimentarse y perpetuarse en el tiempo provocando fuertes divergencias en el proceso de desarrollo entre ambos grupos. Este es el elemento principal que ha destacado el pensamiento latinoamericano y el trabajo de Prebisch, que a su vez, lo diferencia del resto de los teóricos del desarrollo contemporáneos.

Por este motivo, la única forma de terminar con esta *bipolaridad* es industrializando la *periferia*. Para ello, las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) eran: 1) fortalecer la ISI; 2) realizar la Reforma Agraria, en tanto la concentración en la tenencia de la tierra frena el proceso de industrialización; 3) apoyar y fomentar la intervención del Estado como garante y planificador del proceso de desarrollo y 4) promover la integración latinoamericana para resolver las limitaciones de los mercados, ampliando las escalas de producción y para garantizar un esquema de cooperación regional.

Para el pensamiento estructuralista latinoamericano, el Estado cumple un rol activo en el proceso de desarrollo, siendo el encargado de fortalecer al sector industrial mediante la promoción (con subsidios directos) y la protección a la *industria naciente*. Esto se debe a que la tecnología, garante del desarrollo, se encuentra mayormente incorporada en los bienes de capital (por ejemplo, en el caso latinoamericano la industrialización se focalizó en el sector de la producción metalmeccánica). Sin lugar a dudas, la ISI trajo ventajas y desventajas.

Son muchos los defectos que pueden atribuirse a la ISI, y tal vez el más palpable sea que no pudo dar respuesta a un problema tan importante de las economías atrasadas, como aquel de las crisis del sector externo, porque no logró pasar a una ulterior etapa de industrialización pesada, como en el caso del Sudeste Asiático. Asimismo, la excesiva protección ha, probablemente, incentivado comportamientos rentísticos en la clase capitalista (esta preocupación ya se advertía en Prebisch en los años cincuenta).²⁰ Sin embargo, es necesario remarcar los éxitos que se produjeron durante

²⁰ “A tal propósito, es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo

toda la etapa de aplicación de la ISI, en particular en América Latina, ya que en este período se verificaron los mayores niveles históricos de movilidad social, con fuertes aumentos de la demanda local, gracias al incremento de los ingresos de las clases más bajas. La brecha salarial se redujo notablemente, aumentando la equidad y el bienestar social, donde la distribución se tornó más favorable para los asalariados. Por último es importante destacar que, desde nuestro punto de vista, el abandono en los setenta y ochenta de la ISI no se debió únicamente a los problemas que ella podría haber generado en la región, sino que estuvo fuertemente condicionado por el contexto internacional de estrategia político-económica neoliberal en el marco del proceso de liberalización y globalización.

4. Actualidad de las teorías del desarrollismo latinoamericano y necesidad de cooperación internacional y AOD

Sobre la base de este esquema de análisis podemos considerar que actualmente algunos de los puntos salientes del pensamiento desarrollista tienen aún vigencia para pensar un proceso de desarrollo regional, si bien en el marco de un mundo que ha cambiado en los últimos 70 años. En este sentido, debemos destacar que una estrategia de desarrollo que mire no solo al crecimiento económico, sino también al mejoramiento del bienestar de la sociedad, debe concentrarse en profundizar el proceso de industrialización de la región. En muchos de los países latinoamericanos en los últimos 10 años estos procesos de industrialización se han iniciado. Lo que fue posible gracias a una sumatoria de diversos factores, por un lado, los beneficios que han traído las subas de precios internacionales y de la demanda de los productos primarios y energéticos y por otro, los lineamientos de políticas económicas que se han venido aplicando en la región a partir del abandono de las recetas neoliberales. Políticas, que se identifican por tener un carácter más redistributivo y progresista (generalmente de tipo keynesianas, o sea de aumento y redistribución del gasto) y que han favorecido el aumento del producto y en muchos casos, la inclusión social y la redistribución del ingreso.

Cabe subrayar que estos procesos de industrialización son aún incipientes y se han desarrollado en manera poco coordinada. Es importante una estrategia de largo plazo y en ese sentido, volver a

plano, sería admisible cualquier industria que substituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad" (Prebisch 1950: 481).

mirar los lineamientos fundamentales del desarrollismo puede ser de gran ayuda. Con la salvedad de que a la hora de pensar la vigencia del pensamiento estructuralista debemos considerar los debates que aún no se han saldado, así como las principales transformaciones que la economía mundial y las relaciones comerciales han atravesado en los últimos 50 años. Se abren nuevos interrogantes, como por ejemplo: ¿cómo llevar adelante un esquema de industrialización con ciertos niveles de protección teniendo en cuenta el actual nivel de integración vertical internacional? ¿Qué rol debería jugar el Estado? ¿Es posible en la región impulsar un proceso de integración pero que haga foco en las necesidades de industrialización y, por ende, ayude a conformar una matriz Insumo-Producto ‘completa’ a nivel regional (es decir, se aprovechen y potencien las complementariedades industriales de la región)? ¿Es posible superar los cuellos de botella y las crisis energéticas y asimismo, es posible superar las restricciones al tipo de cambio y la devaluación? o acaso ¿las medidas de política cambiaria son necesarias para industrializar? Algunas de estas preguntas han comenzado a discutirse, pero muchas aún no parecen estar en el orden del día de las agendas de política económica de los países latinoamericanos (si bien remarcamos que existe una mayor predisposición que en el pasado para tratar estos temas).

Considerando este contexto regional y teniendo en cuenta la situación internacional y la fuerte crisis que aún hoy están sufriendo las economías de los países del centro, un cambio diametral en la concepción de la ayuda internacional es imperante. Seguir utilizando la definición de PRM, que como hemos mostrado encuentra su sustento en la generalización de la teoría del crecimiento de matriz neoclásica, no es un criterio objetivo ni certero para determinar la elegibilidad de un país como receptor de AOD. Conjuntamente con la vuelta hacia una visión desarrollista de los procesos económicos deberían discutirse nuevos criterios (e índices que los sintetizen) para la asignación de la ayuda.

Estos criterios tendrían que incluir tanto cuestiones distributivas, de equidad y de pobreza, como consideraciones acerca de los problemas y trabas estructurales de la economía y falencias de las instituciones; dado que la pobreza y la inequidad no son un efecto “no deseado” del proceso de crecimiento (los cuales podrían resolverse o aliviarse mediante subsidios o ayudas) sino que son la consecuencia directa de estos patrones de acumulación y del tipo de estructura productiva especializada que caracteriza a estos países. De esta forma, la ayuda debería tener como objetivo la superación de dichas trabas estructurales y, por ende, la diversificación de la economía con la consecuente generación de empleo.

Por otro lado, en el caso latinoamericano resulta imprescindible potenciar el impulso industrializador a través de la cooperación regional, porque como ya señalaban los estructuralistas, la falta de integración regional ha sido uno de los problemas principales que ha marcado el fin de la ISI en los años setenta. La existencia de la UNASUR y los mejores entendimientos y políticas similares entre los gobiernos de la región pueden ayudar a pensar a un proceso de desarrollo que incluya al conjunto, fortaleciendo las complementariedades industriales y aprovechando las economías de escala. A su vez, el surgimiento de las ‘estrellas emergentes del sur’ -China, India, Brasil y Sudáfrica- ha puesto de manifiesto la potencialidad en materia de cooperación y ayuda que pueden tener las relaciones sur-sur. De hecho, el avance de estos países en el la escena internacional ha suscitado el interés no sólo de las economías del hemisferio sur, sino de todo el mundo, siendo que será considerado como uno de los temas centrales que analizará el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNPD, en inglés) en su próximo informe sobre desarrollo humano (Human Development Report) de 2012.²¹

Asimismo, como señalan numerosos economistas, los procesos de crecimiento sostenido de estos países sólo pueden tener continuidad en un contexto de profundización de las relaciones con sus ‘vecinos’, lo que implica una mayor cooperación regional y cooperación sur-sur, más aún si tenemos en cuenta la profunda crisis que aún hoy atraviesan los países centrales. Claramente estos procesos de cooperación, junto con la industrialización de los países menos desarrollados, no son procesos simples. Tampoco podemos dar por sentado que los mismos sucedan espontáneamente; pero sin lugar a dudas, las perspectivas para los países periféricos son hoy mucho mejores que 10 años atrás.

No está de más que subrayemos que para llevar adelante todo este proceso resulta fundamental potenciar la intervención del Estado como garante de la industrialización y la cooperación. De hecho, la experiencia de la *época dorada* del libre mercado, en la década del noventa, en el auge de la globalización y la libertad de movimientos de bienes y capitales, ha demostrado que *sin* niveles de regulación adecuados y *sin* un Estado fuerte que lo lleve adelante, el ideal liberal puede producir hasta procesos de desindustrialización, con su consecuente aumento de los niveles de desocupación, desigualdad y pobreza.

²¹ Recomendamos consultar la nota “Rise of the global south” del Dr Ashfaque H Khan, publicada por *The News International*, el 07/02/2012.

5. Conclusiones y propuesta

La definición de PRM que es utilizada para definir el grado de elegibilidad de un país como potencial receptor de AOD, considera únicamente el nivel de PBI per cápita de la economía. El problema fundamental es que esta medida de PBI per cápita no refleja el bienestar de los habitantes, ni el grado de desarrollo del país; con lo cual, la efectividad de su utilización como único o principal indicador para determinar los destinos de los flujos de ayuda internacional es bastante discutible. La justificación teórica para la utilización del concepto de PRM como termómetro de la situación socio-económica de un país la brindan los modelos del crecimiento económico de matriz neoclásica, según los cuales la principal variable económica es la acumulación y, por ende, el mero crecimiento del producto reflejaría el grado de prosperidad económica. Siguiendo esta definición de PRM, variables distributivas y problemas estructurales del desarrollo no son considerados a la hora de discutir las necesidades de financiamiento externo de un país en vías de desarrollo. Poco se tiene en cuenta, por tanto, la situación en la que se encuentran los distintos grupos sociales, las características institucionales y las fallas y trabas que enfrenta el proceso de desarrollo del país que exceden en la mayor parte de los casos las cuestiones relacionadas meramente con el crecimiento. En este sentido, utilizar como base teórica los modelos de crecimiento económico de corte neoclásico para estudiar los efectos y las necesidades de los flujos de ayuda internacional podría ser altamente discutible y contradictorio, dado que el flujo de dinero que los países ricos destinan como AOD no alcanzaría su objetivo último: consolidar un proceso desarrollo económico mediante una ayuda monetaria.

La teoría marginalista del crecimiento carece de los elementos fundamentales para explicar y resolver las especificidades de los países menos desarrollados. La convergencia entre países pobres y ricos y los procesos de desarrollo espontáneo no se han hecho presentes en estas regiones. Más aún, las reformas económicas neoliberales han profundizado los problemas de los países menos desarrollados, con increíbles aumentos de la inequidad y de la pobreza. De hecho, el abandono del desarrollo como objetivo de estudio de los principales ámbitos académicos ha tenido duras repercusiones para los países menos desarrollados.

Por otra parte, al considerar únicamente cuestiones distributivas, junto al nivel de PBI per cápita, no parecería ser una solución completamente satisfactoria, puesto que si bien los países con peores niveles de distribución necesitan más ayuda, el sólo hecho de recibirla, sin estudiar los problemas estructurales que la economía presenta, podría no garantizar el proceso de desarrollo.

Dado que, sobre la base de estos lineamientos teóricos, resulta impensable considerar al desarrollo económico más allá del crecimiento del producto, es necesaria una vuelta a las consideraciones originarias de las teorías del desarrollo económico. De esta forma, se brindaría una mejor herramienta para evaluar las necesidades de ayudas externas reales de los países que cuentan con posibilidades de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Referencias Bibliográficas

-**Alonso, José Antonio, et. al.** (2007) *Cooperación con Países de Renta Media: justificación y ámbitos de trabajo*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

-**Barro, Robert y Sala-i-Martin, Xavier** (1995) *Lecture Notes on Economic Growth*, New York, McGraw-Hill.

-**Chang, Ha-Joon** (2002) *Kicking Away the Ladder*, London, Anthem Press.

-**Colacrai, Miryam** (2010) “Los Países de Renta Media (PRM) en el Contexto de la Cooperación Española al Desarrollo. Claves para Analizar el Rol Desempeñado por Argentina y Chile”, *HAOL*, Nº 21, pp. 57-73.

-**Cornia, Giovanni & Court, Julius** (2001) “Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization”. Policy-focused brief Nº 4 drawing on UNU/WIDER’s research Project *Rising Income Inequality and Poverty Reduction, Are they Compatible?* Helsinki, UNU/WIDER. Disponible on line en: http://www.wider.unu.edu/publications/policy-briefs/en_GB/pb4/files/78807311723331954/default/pb4.pdf.

-**Gasparini, Leonardo** (2003) “Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean”, en *Inequality and the State in Latin America and the Caribbean*, World Bank LAC Flagship Report. Disponible on line en: http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/reunion_desigualdad/trabajo7.pdf

-**Grossman, Gene & Helpman, Elhanan** (1991) *Innovation and growth in the global economy*, Cambridge, MIT Press.

-**Herrera, Remy** (2011) “El ‘Renacimiento’ Neoliberal de la Economía del Desarrollo”, en **Mateo, Juan Pablo, Molero, Ricardo & Santana, Rodrigo** (comps.), *Globalización, Dependencia y Crisis Económica*, Madrid, FIM y CEDMA, pp. 13-25.

-**Hirschman, Albert** (1958) *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

-**Hounie, Adela, Pittaluga, Lucia, Porcile, Gabriel & Scatolin, Fabio** (1999) “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, N º 68.

Disponible on line en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/19212/hounieesp.pdf>.

-Lewis, W. Arthur (1954) "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" en *The Manchester School*, Vol. 22, Manchester, University of Manchester, pp. 139-191.

-List, Friedrich (1885) *The National System of Political Economy* (edición original en alemán publicada en 1841), Lloyd, Sampson (trad.), London, Longmans, Green and Co.

-Morley, Samuel (2000) Efectos del Crecimiento y las Reformas Económicas sobre la Distribución del Ingreso en América Latina. *Serie Reformas Económicas CEPAL*, Vol. 12, Santiago de Chile, CEPAL.

-Nahón, Cecilia, Rodríguez Enríquez, Corina & Schorr, Martín (2006) "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades", en AA. VV., *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible on line en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/critica/C06Nahonetal.pdf>.

-Nurkse, Ragnar (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, Oxford University Press.

-Olivera, Margarita (2011) Las Teorías del Desarrollo desde la Posguerra al Nuevo Milenio: Un recorrido crítico, **Mateo, Juan Pablo, Molero, Ricardo & Santana, Rodrigo** (comps.), *Globalización, Dependencia y Crisis Económica*, Madrid, FIM y CEDMA, pp. 26-48.

-Olivié, Iliana (2005) "El Informe Sachs: Reflexiones sobre la Asignación Geográfica de la Ayuda", Real Instituto Elcano, ARI Nº 36, Madrid.

-Oman, Charles P. & Wignaraja, Ganeshan (1991) *The Postwar Evolution of Development Thinking*, London, MacMillan Press, in association with OECD Development Centre, París.

-Prebisch, Raúl (1950) *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, New York, United Nations.

-Rodríguez, Octavio (2001) "Fundamentos del Estructuralismo Latinoamericano", en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Vol. 51, Nº 2, pp. 100-112.

-Romer, Paul (1986) "Increasing Returns and Long Run Growth", en *Journal of Political Economy*, Vol. 94, Nº 5, pp. 1002-1037.

-Rosenstein-Rodan, Paul (1943) "Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", en *Economic Journal*, Vol. 53, pp. 202-211.

-Rostow, Walter (1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.

-**Solow, Robert** (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, Nº 1, pp. 65-94.

-**Tezanos Vazquez, Sergio** (2010) "Ayuda y crecimiento: una relación en disputa", en *Revista de Economía Mundial*, Vol. 26, pp. 237-259.

-**Toye, John** (1993) *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*, Oxford, Blackwell.

-**Williamson, John** (1990) *Latin American Adjustment. How much has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.

Periódicos

-The News International, Khan, Ashfaq H., "Rise of the global south", 07/02/2012.

Sitios Webs

-Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/>

La legitimación del discurso
de la cooperación internacional
y la crisis europea:
¿el fin de un paradigma?



Miguel Gabriel Vallone

Introducción

Las definiciones conceptuales de las ciencias sociales siempre esconden un debate acerca de las concepciones ideológicas y políticas que les dan sustento. La definición de la Cooperación Internacional no es una excepción.

Desde los inicios del régimen de cooperación internacional, el concepto ha sido asociado a los vencedores de la segunda guerra y reflejaba a todas luces, las relaciones de dominio que habían surgido de la nueva configuración del mapa mundial. También, el concepto de cooperación fue asociado a la idea de la ayuda al desarrollo, que más bien escondía la ayuda al desarrollo del sistema capitalista y no pocas veces, la adecuación de las economías menos adelantadas, al nuevo perfil del mercado mundial liderado por la nueva potencia hegemónica.

Las tensiones generadas por un mundo bipolar, también generaron un discurso ligado a la ayuda internacional en el cual se jugaron posiciones de supremacía política y la cooperación, muchas veces bajo el discurso altruista fue utilizada como instrumento de dominación/legitimación, guiada por la política exterior de las potencias que se disputaban el control geopolítico.

La disgregación del bloque de países socialistas y las políticas generadas desde el Consenso de Washington, convirtieron a la Cooperación al Desarrollo en un incentivo para acceder a las reformas económicas y políticas ligadas a la eficiencia económica y a la adecuación a un capitalismo, que globalizaba un único mercado de bienes y capitales de especulación financiera.²² La cooperación asociada a los organismos de crédito internacional marcó la tendencia de las reformas estructurales en América Latina, instauró la forma de pensar la cuestión social y, por lo tanto, las políticas destinadas a atender los problemas sociales (Merklen, 2010).

Las necesidades de atenuar las graves consecuencias sociales de los ajustes estructurales de la economía, destinada a satisfacer la demanda de los acreedores externos, estuvo en la base del discurso legitimador de la cooperación (Jiménez Araya, 1987). Se reforzaron, asimismo, las tendencias al alto grado de concesionalidad y condicionamientos, que tuvieron que aceptar los países receptores para recibir ayuda.

²² Entre los fundamentos de la Agencia Chilena de Cooperación puede leerse: “La cooperación internacional es un instrumento de apoyo a la inserción económica del país, en la medida que contribuye al mejoramiento de las capacidades tecnológicas e institucionales para enfrentar los desafíos de la internacionalización y la globalización, así como a la profundización de los vínculos con conglomerados extra regionales (Unión Europea), interregionales (APEC) y regionales (Mercosur, Comunidad Andina, etc.).” Cooperación económica, AGCI, 1999.

En un trabajo anterior enunciamos cómo opera esta lógica también, en países de renta media (PRM) como Argentina, cuya proporción de cooperación internacional es insignificante con relación a su Producto Bruto Interno (PBI) (Vallone, 2010).

Es cierto que el mismo régimen de cooperación generó una serie de iniciativas que algunos caracterizan como contrahegemónicas y, otros, como complementarias. Las mismas se resumen en las Cumbres de Naciones Unidas sobre temas sociales las cuales, junto con los Objetivos del Milenio parecen establecer una especie de “estrategia multinacional de lucha contra la pobreza y sus efectos”.

La emergencia de la cohesión social en las relaciones Europa-América Latina. El análisis del discurso

Desde los estudios propuestos por Michel Foucault, sabemos del poder de los discursos y sus efectos sobre la construcción del dominio, especialmente en lo relativo a la legitimación del poder. Así, los discursos son “un concepto del habla que se encontrará institucionalmente consolidado en la medida en que determine y consolide la acción y, de este modo, sirva ya para ejercer el poder” (Jäger, 2003: 63). Es decir, que el interés en el análisis del discurso proviene de su capacidad para transformar y moldear la realidad así como por su influencia para determinar instituciones o dispositivos de acción.

A partir de las Cumbres América Latina-Unión Europea celebrada en Madrid (2002), en Viena (2006) pero, especialmente, la de Lima (2008), se empieza a hacer énfasis en la cohesión social como ámbito de cooperación entre estas dos regiones. La cohesión social comienza a permeare todo el discurso de la cooperación al desarrollo y se cristaliza en iniciativas tendientes a favorecer el intercambio de experiencias, como los programas **Eurosocial** o **Urbal**. La premisa con la que se plantean dichos programas de cooperación, refleja las definiciones de cohesión social imperantes en Europa. De esta manera, postulan que la cohesión social es “La capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo, compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos” (Council of Europe, 2004).

La definición presentada, en gran parte recupera la tradición de la sociología europea de la preocupación por el lazo social, presente en el pensamiento de Emilio Durkheim y Georg Simmel y,

más recientemente, en Jacques Donzelot, Serge Paugam, Robert Castell o Pierre Rosanvallon. Recupera el proceso de cómo el Estado Benefactor, nacido en Europa, se transforma en el garante de la cohesión, nacida de la disputa entre el capital y el trabajo, propio de la evolución del capitalismo europeo.

La legitimación del discurso de la cohesión social trae aparejado un supuesto: que la sociedad europea ha logrado un alto grado de cohesión, en razón de las políticas públicas llevadas a cabo durante treinta años que se basaron en dos pilares fundamentales. Por un lado, la constitución de un estado garante de los derechos sociales y, por el otro, un status de trabajo protegido, que a la vez protege al trabajador, a su familia y a su futuro. Esto lleva a la constitución de sociedades integradas por ciudadanos con “condiciones mínimas de igualdad” lo que a la vez asegura la práctica democrática. El discurso también conlleva la caracterización contraria para América Latina donde se constituyen sociedades fragmentadas y heterogéneas en razón del alto grado de desigualdad imperante; caracterizadas (y causadas) por malos gobiernos, que llevan a un déficit democrático que fortalece el círculo vicioso.

Así enunciado el tipo de cooperación que validaría el discurso es claramente de una relación de tipo vertical, enmarcada en cooperación norte-sur, con roles claros de donante y beneficiario. Los dispositivos emanados de este tipo de discurso, fueron diversos y heterogéneos.

Del análisis de las declaraciones de las cumbres de presidentes de Europa y América Latina, se puede inferir que después de haber asumido con fuerza las iniciativas ligadas al impulso de políticas tendientes a la cohesión éste va cediendo terreno. En el análisis de los textos de las cumbres podemos corroborar esta tendencia.

En la **Declaración de Viena** (2006) se puede leer, en el apartado referente a la “Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión”, el recitado del catecismo de la estrategia transnacional contra la pobreza:

En el punto 36 de la declaración de la Cumbre se afirma: “Destacamos nuestro compromiso para erradicar la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y todas las formas de discriminación para mejorar las condiciones de vida de todas las personas y de todos los grupos, así como consolidar la gobernabilidad democrática y lograr una mayor justicia social y un desarrollo sostenible. Reconocemos la necesidad de adoptar estrategias generales e integradas y políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades y mejores condiciones de vida y de trabajo para todos, así

como un mayor acceso a la educación, la salud y el empleo, integrando en ellas la perspectiva de género y dando prioridad a los grupos de población más vulnerables, incluidas las personas con discapacidad. Reconocemos la necesidad de generar políticas públicas específicas para la protección de los niños y de los jóvenes, con el fin de prevenir la reproducción de la pobreza. Estas estrategias responderán a las necesidades sociales y económicas y a las prioridades de cada país. Acogemos con satisfacción los progresos realizados en el acceso cada vez mayor a la educación y a la salud y subrayamos la necesidad de continuar mejorando la cobertura y la igualdad de acceso para todos, mediante una justa financiación de la calidad y la eficacia, entre otros medios. Reconocemos la importancia de fomentar la responsabilidad social de las empresas, de estimular el diálogo social y la participación de todos los interlocutores pertinentes, incluida la sociedad civil, así como el respeto a la diversidad étnica con el fin de construir sociedades más cohesionadas” (Declaración de Viena, 2006: 16-17).

Sin embargo, en los puntos siguientes de la misma declaración se introduce el concepto de la cohesión social intentando una definición, como todas las de este tipo de documento de compromiso entre los firmante, pero novedoso en la incorporación de la temática e inaugurando un quinquenio donde la idea de la cohesión apuntalará el discurso de cooperación entre las dos regiones.

Así, en el punto 37 se señala lo siguiente: “Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia como EurosociAL y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones” (Declaración de Viena, 2006: 17).

Y en el punto 38, “Recibimos con beneplácito y apoyamos los resultados de la Conferencia de Alto Nivel sobre la promoción de la cohesión social: experiencias de ALC y de la UE, que se celebró en Bruselas en marzo de 2006. Acogemos con satisfacción la iniciativa de organizar periódicamente foros de cohesión social para estimular el diálogo y la cooperación entre la Unión Europea y

América Latina y el Caribe sobre temas de igualdad, erradicación de la pobreza e inclusión social” (Declaración de Viena, 2006: 17).

Es, sin embargo, en la **Cumbre de Lima (2008)** donde la idea de cohesión social es más desarrollada, no sólo en los documentos surgidos de ella, sino además en los preparatorios y en la multiplicidad de foros, documentos y organismos que trabajaron sobre el tema, conforme de alguna manera a los mandatos emanados de la Cumbre anterior. Analicemos el texto:

En la **Declaración de Lima**, específicamente en el apartado relativo a la ‘Implementación de la Agenda de Lima sobre erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión’, se señala: En el punto 28 que “Los diálogos políticos sectoriales de ALC-UE existentes deberán continuar y, de ser necesario, se establecerá nuevos diálogos que contribuyan a dar cumplimiento a esta Agenda, en colaboración con los organismos internacionales y de otros actores sociales pertinentes. En este marco, el Foro sobre Cohesión Social ha confirmado la necesidad de fortalecer aún más la asociación ALC-UE en la promoción del análisis y el intercambio de experiencias en áreas de interés común, y constituye un valioso espacio para complementar nuestras deliberaciones desde una perspectiva integral. Antes de nuestra próxima Cumbre, estos diálogos políticos serán convocados y se preparará un informe sobre sus resultados y los avances de la Agenda de Lima” (Declaración de Lima, 2008: 10).

Y en el punto 29 que “Reconociendo que una parte importante de la cooperación europea actual hacia la región de ALC está concentrada en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y en la promoción de la inclusión, garantizaremos el financiamiento adecuado para apoyar la implementación de los objetivos que surgen de las Cumbres ALC-UE” (Declaración de Lima, 2008: 10).

El documento hace mención a la forma privilegiada que va a asumir la cooperación, como es, la asistencia técnica a través de la ‘promoción del análisis y el intercambio de experiencias comunes’, donde sin duda Europa y sus políticas de cohesión tienen mucho para compartir con los países del Sur.

A partir de 2008 comienza a perfilarse una nueva crisis en el sistema financiero internacional, inédita en sus formas y especialmente, porque es la primera crisis post neoliberal, cuyo origen no proviene de los países periféricos o emergentes. Europa comienza a aplicar políticas de reducción del déficit fiscal como receta única para hacerle frente. Rápidamente la agenda de la cohesión social va perdiendo fuerza en las declaraciones y se refleja en la **Cumbre de Madrid en 2010**.

En el punto 37 de la **Declaración de Madrid** se advierte que, “Pretendemos que nuestro diálogo birregional alcance resultados concretos y de mayor valor añadido ampliándolo a nuevos ámbitos de interés común, como se expone en el Plan de Acción Conjunto que adoptamos hoy. El principal objetivo de este Plan de Acción es elaborar programas e iniciativas de cooperación birregional, incluida la cooperación sur-sur y la cooperación triangular. Esto supone seleccionar los ámbitos prioritarios en los que trabajar en el futuro, incluyendo sectores tales como ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía; integración regional e interconectividad para fomentar la inclusión y la cohesión social; migración; educación y empleo para fomentar la inclusión y cohesión social; el problema mundial de las drogas” (Declaración de Madrid, 2010: 9).

En el punto 22, “Nos congratulamos de los avances logrados en nuestra asociación estratégica. Nos comprometemos a seguir reforzando esta asociación con los objetivos de profundizar el diálogo político y la integración regional, promover la inclusión y la cohesión social, así como intensificar las relaciones bilaterales entre los diferentes países de ambas regiones” (Declaración de Madrid, 2010: 6).

La cohesión social merece meras referencias retóricas, perdidas entre otros principios generales de laxa influencia. Parece preanunciar la pérdida de influencia relativa de este discurso, como eje rector de la relación de cooperación entre Europa y América Latina.

¿De qué hablamos cuando hablamos de crisis?

Al referirse a la crisis europea, José Antonio Sanahuja se refiere a cuatro dimensiones de la misma, que enunciaremos a continuación.

1.-La primera se refiere a la crisis de la Unión Europea “como proyecto económico capaz de promover la estabilidad, el crecimiento y la competitividad internacional, generando empleo y bienestar” (Sanahuja, 2012: 52). Éste, a mi criterio, es el causante del eclipsamiento del proyecto europeo en su conjunto y trae como consecuencia la búsqueda de la reducción de los déficit fiscales a través del ajuste, al estilo de los procesos latinoamericanos de los 80’ y de los 90’. Produce a los efectos que examinamos, una contracción en los presupuestos de cooperación que afecta directamente a los programas y a los actores (estados y ONGs) ligados a la ayuda al desarrollo.

2.-La segunda dimensión de la crisis concierne a “la UE como experiencia federal y, en un sentido más amplio, como modelo político singular de gobernanza democrática cosmopolita; construcción “postnacional” o “postwestfaliana”, o experimento inédito de “gobernanza multinivel”, (...) una realidad política que supone una redefinición “federalizante” de la soberanía, la democracia y la ciudadanía más allá del tradicional Estado-nación de base territorial” (Sanahuja, 2012: 52). Esto afecta al relato de construcción de la integración regional, en la que se han mirado los esfuerzos integracionistas de América latina, en especial el Mercosur.

3.-El tercer aspecto estudiado por el autor refiere al cuestionamiento a la Europa social y en términos más específicos, al desafío de poder determinar si podrá mantener los altos índices de cohesión social, para el conjunto de los socios europeos y cómo resolver las tensiones que se generan en el seno de sus sociedades. En los términos de Robert Castel (1997), si será capaz de resolver el enigma de su cohesión y conjurar los riesgos de su fractura. Sin dudas esta es la dimensión que tiene mayor peso sobre la validación del discurso de la cooperación, según el análisis que realizábamos anteriormente.

4.-Finalmente, la cuarta dimensión, se refiere a la posibilidad de que Europa funcione en el régimen internacional como un actor global, con una política exterior común (Sanahuja, 2012). Lo cual también se aplica a la actuación de Europa no sólo como donante, sino sobre todo como actor del régimen de cooperación.

La actual crisis y la reducción de los presupuestos destinados a la cooperación al desarrollo, especialmente en España, pero además la percepción de la ciudadanía que la ayuda interna y la salida de la crisis es antagónica al mantenimiento de la ayuda al desarrollo, hacen prever una abandono de uno de los pilares de la cooperación: el recurso.

El análisis de los presupuestos españoles evidencia una reducción desde 2010 del 70% de los recursos destinados a la cooperación, siendo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el más afectado por los recortes sufridos desde que se inició la legislatura del Partido Popular, pero que además prevé un recorte de 300 millones de euros para el 2013.²³ Similar proceso se vive en los presupuestos que dependen de las autonomías españolas. Sin embargo, la crisis no sólo afecta el recurso sino que se traslada al discurso.

²³Ver: <http://www.sodepaz.org/cooperacion-mainmenu-4/1991-espana-reniega-de-la-cooperacion-al-desarrollo-.html>. También se recomiendan: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/09/07/actualidad/1347033217_677774.html y http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1590

Anteriormente, hacíamos mención al abandono del discurso de la cohesión social, como eje articulador de la política de cooperación europea hacia América Latina. La crisis lleva además a un fuerte viraje a las soluciones de la tecno-derecha europea. Al decir de Chantal Mouffe, “En Europa no parece haber interés en salir del neoliberalismo, y eso está relacionado con esa situación de *posdemocracia*, donde no hay diferencias claras entre centroderecha y centroizquierda. El problema fundamental es que se ha creado una especie de consenso al centro –el modelo teorizado por Tony Blair, por Anthony Giddens–, la idea de que después de la caída del Muro de Berlín ya no hay antagonismos y que no hay alternativas al modelo neoliberal, un marco en el cual los partidos de centroizquierda apenas pueden gestionar de manera un poco más humana esa globalización neoliberal” (Página 12, 21/10/2012). Esto conlleva a una especie de endogamia europea, o lo que es peor, a un rebrote nacionalista, que antepone la salida de la crisis a cualquier otro objetivo de política económica, social o exterior.

Analicemos el discurso del actual Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación español. En la disertación del 14 marzo de 2012 ante las Cortes Españolas reconoce que “Los objetivos, a los que me referí al hablar de la política exterior, son cuatro: impulsar la recuperación económica y salir de la crisis -objetivo compartido por todos los departamentos de este Gobierno-; recuperar el protagonismo de Europa (Nota del autor: sic en el documento original creemos que quiere decir España) en Europa y en el mundo; la seguridad de nuestros ciudadanos dentro y fuera de España (...), y en cuarto lugar, una cooperación al desarrollo eficaz y selectiva” (Congreso de los Diputados, 14/03/2012). El discurso del ministro nos permite corroborar la subordinación de la cooperación internacional como herramienta de la política exterior española y podríamos agregar, la subordinación a la salida de la crisis, de cualquier otro objetivo de la política de cooperación.

En el mismo discurso hace especial énfasis en el problema migratorio, dejando traslucir la forma de entenderlo: “En materia de movimientos migratorios, quiero subrayar también que las migraciones que se producen en los tiempos que nos ha tocado vivir son totalmente distintas a las migraciones que vivimos hasta la Segunda Guerra Mundial. Si las migraciones entonces estaban protagonizadas por europeos que se dirigían a países nuevos con espacios y recursos ilimitados y patrones culturales por definir, ahora los movimientos migratorios son totalmente distintos. Son migraciones protagonizadas por masas ingentes que huyen de los países más pobres para ganarse la vida en países pequeños, con recursos escasos y sociedades muy hechas y tradicionalmente reacias a los cambios culturales. Si la integración de los inmigrantes no preocupaba en las

migraciones de antaño, sí preocupan ahora, y si la cooperación con los países de origen no formaba parte de la agenda internacional antes de la guerra mundial, ahora forma una parte importante de la agenda del desarrollo” (Congreso de los Diputados, 14/03/2012).

La particular visión es que las migraciones europeas hasta la segunda posguerra, lejos de ser una expulsión de ejército industrial de reserva, excedente del sistema capitalista, constituye un aporte a la riqueza de las naciones emergentes especialmente en América Latina llena de oportunidades y ávidas de mano de obra necesaria para su desarrollo (Tiempo Argentino, 20/01/2013).²⁴ En cambio las migraciones recientes a una Europa próspera y dinámica, constituyen una acechanza a la cohesión social y la hacen meritoria de integrar la agenda de cooperación, desconociendo además que las propias inmigraciones europeas desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX, constituyeron drásticos cambios en matrices culturales preexistentes, similares quizás a las que se desarrollan en Europa en los últimos 25 años.

Finalmente, el Ministro García Margallo plantea con claridad las bases del pensamiento de la teoría del desarrollo, que orienta la política Europea de transferencia de conocimiento, sobre el buen gobierno y lo que podríamos denominar una ‘nueva riqueza de las naciones’. Así, “La moraleja de esta brevísima descripción es relativamente clara: la cooperación al desarrollo no se puede limitar a la aportación de recursos económicos, quizá habría que empezar a preguntarse por qué existen países pobres, y preguntarse más bien por qué hay naciones ricas, y la respuesta la encontraríamos en las prácticas de gobierno. La gobernanza se ha convertido así en una de las claves para atraer inversiones y empresas que ayuden a despegar a las economías emergentes. La consecuencia es clara: deben crearse las condiciones de paz, seguridad y buen gobierno que impulsen las políticas de educación, salud y capacitación de los ciudadanos que hagan posible una sociedad civil de clases medias hasta ahora inexistentes” (Congreso de los Diputados, 14/03/2012). En el discurso del Ministro García Margallo, no existe ninguna referencia a la transnacionalización de los mercados, ni a la posición dominante en el comercio mundial ejercida por Europa en el plano de los intercambios comerciales. Al decir de Robert Castel: “Esos Estados Nación europeos se apropiaban de una parte de la riqueza del resto del planeta y disponían de una suerte de plusvalía que les permitía financiar sin demasiado dolor sus gastos públicos, sus políticas sociales” (2008: 54),

²⁴ Allí puede leerse acerca del fenómeno migratorio del principios de siglo XX “En 1910, la inmigración, junto al crecimiento de la demografía y sus consecuencias babélicas, alentaron ciertos atavismos: el debilitamiento de los valores religiosos, la desintegración de la familia y la caída en picada de la moralidad sexual. De allí –siempre según esas creencias– el peligro de una sociedad sometida por el crimen estaba a un solo paso.”

y explica mucho mejor la diferencia entre países pobres y ricos que el solo hecho del Buen gobierno.

No realizamos en este punto ningún análisis específico acerca de la política de proteccionismo comercial llevada a cabo por Europa, ni a la política de extracción de ganancias y de recursos naturales de las empresas europeas, que muchas veces provocan efectos contrarios a los objetivos enunciados en la cooperación al desarrollo.

Para terminar con este punto y a manera de síntesis podemos volver a citar el Ministro español que en medio del proceso de nacionalización de la petrolera argentina YPF expresó: “cualquier gobierno que se respete tiene que decir que va a defender los intereses de sus empresas allí donde están, en eso consiste hacer política exterior”.²⁵ Si la cooperación es una herramienta de la política exterior, y la política exterior consiste en defender los intereses de las empresas españolas, podemos inferir el rumbo que tomará la política de cooperación española en el futuro cercano.

La situación en América Latina: democracias de transformación vs. democracias de administración

El proceso de los países latinoamericanos es heterogéneo y complejo, como lo ha sido desde su independencia. Sin embargo, hay algunas características comunes que se pueden destacar.

Por un lado un largo período de alternancia de gobiernos democráticos, donde los conflictos institucionales se dirimen dentro de parámetros constitucionales. Por el otro, un crecimiento sostenido de la economía de los países de la región, basado en gran medida por el precio de los commodities, contradiciendo por primera vez, aunque parcialmente, la teoría de Raúl Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio. También se observa una disminución de la pobreza, en gran parte, debido a programas de transferencia monetaria como el *borsa familia* en Brasil, el bono a la infancia en Bolivia o la Asignación Universal por hijo en Argentina. Pero además, una evolución favorable en la distribución del ingreso, medido en términos de disminución de la desigualdad, a pesar de las graves deudas que sigue manteniendo la región en ese aspecto.

²⁵ <http://www.rtve.es/noticias/20120413/gobierno-espanol-llama-dialogo-argentina-busca-apoyo-aliados-internacionales/515726.shtml>

Sin embargo, la noticia más notable parece darse en las manifestaciones políticas surgidas en la región, posteriormente a las crisis económicas motivadas, en gran medida, por la aplicación de las recetas surgidas del consenso de Washington.

La característica principal de los procesos surgidos en países como Ecuador, Bolivia, Brasil, Venezuela o Argentina, es lo que podríamos denominar un proceso de expansión de derechos ciudadanos. Señalemos, entonces, algunas de sus particularidades siguiendo el análisis propuesto por Carlos Vilas (Vilas, 2011).

- La vuelta del Estado: después de las teorías apocalípticas de la crisis o el fin del estado frente al proceso de globalización y, por lo tanto, la pérdida o cesión de soberanía, se ha dado en América Latina un “paso a una recuperación de las capacidades regulatorias y de intervención del Estado y a estas variantes de democracia insurgente sobre las que cobrarían forma los ‘populismos radicales’”(Vilas 2011, 181).
- Democracias de transformación: es decir se ponen en juego las relaciones de poder existentes al mismo tiempo que se garantizan nuevos derechos, que van más allá de los tradicionales del constitucionalismo liberal o de los derechos sociales surgidos de la cuestión social europea (aunque siga siendo una promesa incumplida de las democracias latinoamericanas). Esta transformación implica “la reasignación de recursos económicos e institucionales, materiales y simbólicos, e incluso una nueva construcción estatal, en la medida que el Estado es siempre expresión de una estructura de poder (...)” (Vilas 2011, 182).
- Democracias de conflicto: la intensidad del conflicto es directamente proporcional a la magnitud de las transformaciones propuestas.

Los procesos antes mencionados se dan en el marco de una importante integración política regional, motivada por tres factores fundamentales: la persistencia en el tiempo del proceso de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur), base de los procesos de ampliación propuestos por la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR); la empatía ideológica de una cantidad importantes de gobiernos y la emergencia de la crisis internacional surgida fuera de la región, lo que hace necesario reforzar los lazos internos para protegerse de la misma.

Sin embargo, la integración corre el riesgo de ser un proceso reversible si no se avanza en la institucionalidad de las intencionalidades políticas. De acuerdo con Aronskind “Estamos entonces nuevamente frente al peligro de reproducir el atraso, al confundir un clima de fraternidad (que

hacía mucho no ocurría en estas regiones) y correctas intenciones de avanzar en la integración, con acciones reales que signifiquen una construcción concreta. Este aspecto muestra pocos avances, y por lo tanto compromete la posibilidad de estar en condiciones de tomar el comando de nuestro destino y encarar las tareas imprescindibles para ganar soberanía y libertad” (Aronskind, 2012,11).

A modo de conclusión

¿Cómo pueden impactar estos procesos en las formas que asumirá la cooperación internacional en la región? Trataremos solo a manera enunciativa, de enumerar algunas conclusiones:

- La crisis del discurso de la cohesión social lleva implícita la búsqueda de nuevos conceptos legitimadores. Estos se ubicarán, quizás, en la línea de la eficiencia (retomando la agenda de París y Accra) y la centralización de recursos en el combate a la pobreza, abandonando la acción en los países de renta media.
- La focalización de acciones en países latinoamericanos donde sea privilegiada la inversión de los países europeos acompañando dicho proceso, en línea complementaria con la anterior.
- Un intento de privatización de la cooperación internacional a través del impulso a la Responsabilidad Social Empresaria.
- La emergencia en la agenda y en la dinámica impuesta por nuevos actores de la cooperación sur- sur, surgida incluso al margen de los actores tradicionales hasta el momento nucleados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).
- Surgimiento y fortalecimiento de nuevos mecanismos financieros de cooperación y creación o revitalización de espacios regionales como por ejemplo, el Banco del Sur o la Corporación Andina de Fomento (CAF).
- La necesidad de realizar acciones de asistencia técnica SUR-NORTE en temas específicos de salida de la crisis, como la reestructuración de deuda pública o programas de transferencia monetaria de atención a la pobreza.
- Estructuración en la región Latinoamericana de espacios institucionales de cooperación internacional ligados a los procesos de UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

- En lo específicamente académico la necesidad de repensar las categorías y los procesos tradicionales de la cooperación Norte-Sur que se han impuesto en las currículas de la enseñanza académica de la cooperación internacional al desarrollo.

Estos son algunos aspectos a tener en cuenta, en la agenda de trabajo e investigación de los centros abocados al estudio de la Cooperación Internacional en la región en un futuro cercano.

Referencias bibliográficas

- Arias, Ana y Vallone, Miguel. (2010) "La dimensión social de la cooperación internacional", Buenos Aires, CICCUS
- Aronskind, Ricardo (2012) "América latina, hacer más y mejor" en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales UBA*, N° 82, noviembre
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Castel, Robert (2008) "Los desafíos del Estado Protector" en Novick, Marta & Pérez Sosto, Guillermo *El estado y la reconfiguración de la protección social*, Buenos Aires. Siglo XXI.
- Jäger, Siegfried (2003) "Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos" en Wodack, Ruth et. al. *Métodos de análisis crítico del discurso*, Barcelona, España, GEDISA
- Jiménez Araya, Tomás (Ed.) (1987) *Por una recuperación con rostro humano. La infancia y las familias vulnerables, en el epicentro de la crisis global*, UNICEF. Disponible on line en: <http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Por-una-recuperacion-con-rostro-humano-2013.pdf>
- Merklen, Denis (2010) "Argentina" en AA.VV. *El Estado del Mundo. Anuario económico geopolítico mundial*. (2010), Akal, Madrid, pp. 516-519 y 525-527
- Sanahuja, José Antonio (2012) "Las cuatro crisis de la Unión Europea" en Meza, Manuela (coord.) *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, Ciepaz. Madrid.
- Vilas, Carlos (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones UNLA.

Documentos

- Congreso de los Diputados (2012), Comisiones, N° 51, España, 14 de marzo

-Council of Europe (2004) *A New Strategy for Social Cohesion*, European Committee for Social Cohesion, octubre. Disponible on line en:

http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf

-Declaración de Lima (2008), V Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, Lima, 16 de mayo.

Consultada en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/documents/declaration_lima_es.pdf

-Declaración de Madrid (2010), VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, Madrid, 18 de mayo.

Consultada en http://ec.europa.eu/research//iscp/pdf/lac/declaration_es.pdf

-Declaración de Viena (2006), IV Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, Viena, 12 de mayo.

Consultada en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/documents/declaration_vienna_es.pdf

-<http://www.sodepaz.org/cooperacion-mainmenu-4/1991-espana-reniega-de-la-cooperacion-al-desarrollo-.html>

Periódicos

-Página 12 (2012) “Entrevista a Chantal Mouffe”, 21 Octubre

-Ragendorf, Ricardo (2013) “El fantasma de la inseguridad urbana y su largo viaje a través de la historia”, *Tiempo Argentino*, 20 de marzo

Oportunidades y desafíos de la cooperación científica y tecnológica para los Países de Renta Media.



Alejandra S. Kern

Ciencia y tecnología como áreas de cooperación con los Países de Renta Media

La categorización de muchos países en desarrollo como Países de Renta Media (PRM) – considerando su nivel de renta per cápita- ha sido ampliamente cuestionada por su limitación como indicador de desarrollo y como criterio para la asignación de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Más allá de estos cuestionamientos que se abordan en otros capítulos de este libro, su efecto ha sido significativo en la disminución de los flujos de AOD para estos países y en la “retirada” de muchos donantes. Sus consecuencias son evidentes al observar la concentración regional de la AOD desde 1990, donde África y Asia han recibido anualmente entre 30% y 40% de los fondos y América Latina, integrada por una amplia mayoría de PRM, ha fluctuado en torno al 10% hasta 2001, pasando a estar por debajo de ese porcentaje desde entonces.

Este cuadro puede ser significativo en términos de AOD²⁶ pero no implica necesariamente restricciones en otras áreas de cooperación internacional. Por el contrario, el crecimiento alcanzado por el grupo de PRM ofrece un margen de recursos propios en cada uno de estos países para fortalecer las políticas en ciertos sectores e incrementar, incluso, otro tipo de cooperaciones. El caso de la cooperación en ciencia y tecnología refleja estas opciones y será el punto de análisis de este trabajo. En este sentido, si bien una primera aproximación “cuantitativa” al tema resulta optimista, un análisis cualitativo que permita vincular discursos y prácticas, muestra importantes dificultades y riesgos relacionados con la orientación de esta cooperación.

Entre las características destacadas de los PRM, un estudio realizado por la Universidad Complutense de Madrid, menciona un nivel de crecimiento ligeramente superior a la media mundial, el cual atribuye a tres variables: la apertura económica, la calidad institucional y el progreso tecnológico (Alonso *et. al.*, 2007). Considerando esta última variable, la relación positiva entre tecnología y crecimiento es tomada en ese estudio a partir de dos índices mundiales. Por un lado, el *Technology Achievement Index* (TAI) y por el otro, el *Digital Acces Index* (DAI). En el análisis comparativo de ambos datos, se observaba que los PRM presentaban valores por debajo del promedio mundial respecto al TAI, mientras que se situaban por encima de ese promedio cuando se trata del DAI, aunque con valores próximos (Alonso *et. al.*, 2007: 22). Sin embargo, tomando los datos de ese estudio, las diferencias entre los PRM y los países de renta alta resultaban muy amplias, más aún cuando se consideran los dos subgrupos dentro de la primera categoría (cuadro 1).

²⁶ Y puede serlo mucho menos si consideramos la baja proporción de la AOD con relación al PBI de estos países.

Cuadro 1: Indicadores de progreso tecnológico

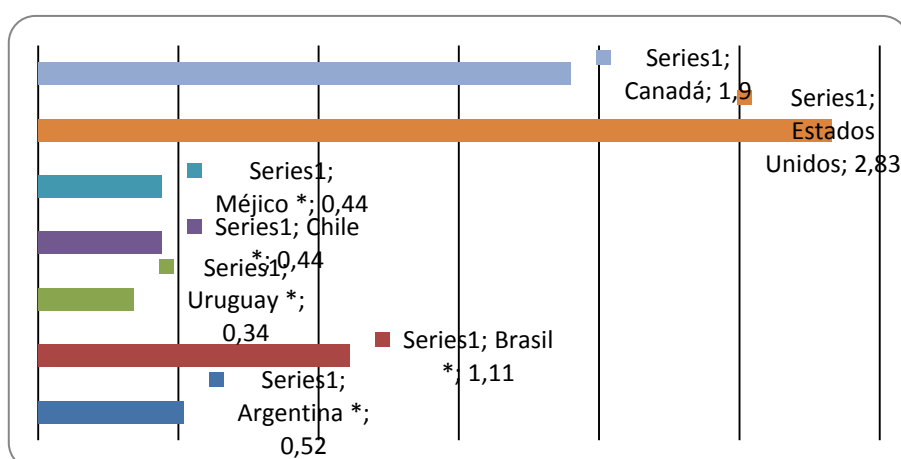
	TAI (2001)	DAI (2002)
Promedio Mundial	0,37	0,42
PRM	0,31	0,45
• Renta media Baja	0,27	0,40
• Renta media alta	0,38	0,52
Países de Renta Alta	0,56	0,72

Fuente: Datos extraídos de Alonso *et. al.*, 2007: 22.

Paralelamente, es necesario tener en cuenta que ambos índices miden aspectos muy diferentes de la relación país-tecnología. Por su parte, el TAI busca medir *el desarrollo* de tecnologías (considerando creación de tecnologías, difusión de innovaciones recientes y antiguas y habilidades humanas), el DAI mide la *capacidad de consumo o acceso* a un grupo específico de tecnologías –las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs)- (infraestructura, conocimiento, calidad apropiación y uso). Respecto a éste último, no es sorprendente que los PRM formen parte de un mercado que se expande a gran velocidad. No obstante, eso no implica una mejora en su posicionamiento como generadores de tecnología, ni un cambio en su matriz productiva.

Tomando datos más actuales que dan cuenta de las asimetrías entre países de renta alta y PRM, el gráfico 1 compara el porcentaje de gastos en ciencia y tecnología como parte del Producto Bruto Interno (PBI) en una muestra de países americanos que incluye países de ambas categorías.

Gráfico 1: Gasto en Ciencia y Tecnología como % del PBI (2008)



Fuente: Elaboración propia en base a www.stats.oecd.org y www.ricyt.org

*Datos correspondientes a gastos en Investigación y Desarrollo.

Teniendo en cuenta las asimetrías que reflejan los datos anteriores, el área de ciencia y tecnología manifiesta una brecha que la constituye como un espacio relevante para la cooperación internacional de los PRM. A pesar de ello, su articulación con otros objetivos de desarrollo exige a la vez un diálogo respecto a qué tipo de cooperación sería apropiado en el contexto de definiciones nacionales sobre la utilidad de la ciencia y la tecnología.

Actualmente muchos países latinoamericanos se cuestionan acerca de qué ciencia y qué tecnología son necesarias para resolver los problemas más acuciantes de sus sociedades derivados de la pobreza. Este cuestionamiento ha conducido también a preguntarse no sólo sobre qué políticas deberían desarrollarse en dicha área, sino también sobre el rol que debería jugar la cooperación internacional en este proceso.

La cooperación en ciencia y tecnología como política pública

Desde el campo de los estudios económicos, es amplia la literatura que reconoce la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo de un país. En las décadas del '50 y '60 su relevancia en América Latina estaba claramente asociada al desarrollo industrial. En el marco de la globalización económica esta relación adquirió un nuevo significado considerando que la innovación y la formación de recursos humanos calificados son factores clave para la "competitividad" en la economía global. En este contexto la relación se ha vuelto aún más relevante ante lo que se reconoce como un cambio económico y social impulsado por la irrupción de las

tecnologías de la información y la comunicación, dando origen a conceptos como “Sociedad de la Información” y “Sociedad del Conocimiento”. Bajo estos conceptos ha predominado la idea de que el acceso y dominio de estas tecnologías es clave para la competitividad económica de un país e incluso una “ventana de oportunidad” para los países en desarrollo.

Pese al reconocimiento de esta relación, la ayuda para el desarrollo y la cooperación científica y tecnológica se han definido como políticas diferentes y han circulado por canales institucionales distintos, con eventuales puntos de contacto²⁷.

Por un lado, la **ayuda al desarrollo** se ha concebido esencialmente como parte de la política exterior de los Estados. Desde visiones realistas asociadas a los intereses estatales hasta visiones liberales y cosmopolitas que incluyen además componentes éticos, objetivos compartidos y la incidencia de actores no estatales, la política exterior constituye el principal marco de referencia de la ayuda al desarrollo. En este contexto, la “ayuda” fue definida esencialmente como una relación Norte-Sur asociada a los objetivos e intereses de los “donantes”. Estos objetivos e intereses, no se han restringido necesariamente a los espacios nacionales, sino que han incluido cuestiones globales como la estabilidad del orden internacional o la provisión de bienes públicos globales. Asimismo, como forma de control mutuo y coordinación, los “donantes” han sostenido un régimen internacional que incorpora además de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión (Krasner 1982), un marco epistemológico que ha articulado, en distintos momentos históricos, concepciones de desarrollo, los requisitos para alcanzarlo y los criterios para una “buena” ayuda o, más recientemente, una “ayuda eficaz”. Este régimen que podríamos llamar de “coordinación de donantes” ha excluido desde sus orígenes la participación de los países en desarrollo, consolidando así un orden hegemónico: una combinación particular de capacidades materiales, ideas e instituciones (Cox 1981).

Por otro lado, la **cooperación científica y tecnológica** se enmarca en un espacio institucional muy diferente: la política de ciencia, tecnología y -más recientemente- innovación (CTI). En tanto política pública, ésta puede entenderse como “...medidas colectivas tomadas por un gobierno, por un lado, con el fin de promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, y, por otro, de explotar los resultados de la investigación para objetivos de política general” (Salomón 1997: 45-

²⁷ Un punto de contacto significativo se produjo a fines de los '60 a partir de un informe elaborado por la Universidad de Sussex a solicitud de Naciones Unidas. El mismo fue conocido como el “El Manifiesto de Sussex” sobre ciencia y tecnología.

46, citado en Elzinaga & Jamison 1995: 572- 573). Así, en tanto área de acción del Estado, implica la asignación de recursos y la orientación de la agenda de acuerdo con visiones particulares acerca de la utilidad de la ciencia y la tecnología para los objetivos de política general en un determinado momento histórico. Estas visiones constituyen lo que Amílcar Herrera ha entendido como la política “implícita”, a saber, aquella que determina el papel de la ciencia en la sociedad y expresa la demanda científica y tecnológica del “proyecto nacional vigente en cada país” (1995: 125). Esta dimensión subyacente de la definición de la política, se constituye a partir de relaciones de poder de acuerdo a lo que Elzinaga & Jamison (1995), concibieron como la “política de la ciencia”. Esta última implica la movilización de la ciencia como recurso en las relaciones internacionales, el uso que hacen de ella grupos de interés o clases sociales para aumentar su influencia y el ejercicio de un control social sobre el conocimiento. Estas relaciones subyacen y precisan el conjunto de disposiciones y normas que dan forma a la política “explícita” en ciencia, tecnología e innovación.

La política de CTI involucra un ámbito institucional complejo que incluye instituciones públicas o semi-públicas de generación de conocimientos y tecnologías, grupos de investigación, científicos y empresas, coordinados –en mayor o menor medida, según el contexto- por una autoridad política, sea ministerio o secretaría. Estos llamados complejos científico-tecnológicos funcionan en el marco de lo Dagnino & Thomas y denominaron un “tejido de relaciones” en el que se vinculan actores del gobierno, la sociedad y la comunidad de investigación (1999). El concepto más amplio de Sistema Nacional de Innovación (SNI) (Lundvall 1992) abarca este tejido e incorpora la noción de innovación. Es decir que además de las actividades y productos científicos (en forma de papers y publicaciones) y tecnológicos (en forma de sistemas, procesos y artefactos), un SNI tiene en cuenta productos o procesos nuevos que ingresan al mercado y adquieren un valor económico.

De acuerdo con Lundvall, un SNI “...está constituido por elementos y relaciones que interactúan en la producción, difusión y uso de nuevos conocimientos económicamente útiles, y (....) comprende elementos y relaciones situados dentro de los límites del Estado nacional” (1992: 2). Dado que la innovación como concepto esencialmente económico es generada en forma predominante por las empresas, las particularidades de un SNI dependerán en gran medida del nivel de relaciones y articulaciones entre el sistema público de investigación científico-tecnológica y las empresas, así como del predominio de financiamiento público o privado para la investigación y desarrollo. Estos elementos marcan una diferencia importante entre los SNI de los países desarrollados y los países en desarrollo: mientras los primeros evidencian una mayor articulación y

predominio del financiamiento privado, los segundos muestran menores niveles de articulación y predominio del financiamiento público. Como consecuencia, es relativamente más bajo el nivel de innovación –siempre entendida en términos de inclusión en el mercado- en los países en desarrollo, en comparación con los países más desarrollados.

Las particularidades, tanto de los complejos públicos de ciencia y tecnología como de los SNI, implican también diferencias en las políticas de ciencia y tecnología que desarrolla cada país e inciden consecuentemente en la forma y en los resultados de la cooperación científica y tecnológica entre distintos países. Los mecanismos y los resultados de esta cooperación se derivan de un conjunto de factores:

- a) las interacciones entre los actores del complejo público de ciencia y tecnología en el plano nacional;
- b) las relaciones que establecen los gobiernos de distintos países; y
- c) la colaboraciones transnacionales entre investigadores que se generan en un campo científico-tecnológico particular.

En la práctica, se trata esencialmente de “colaboraciones tecno-científicas” (Archibugi & Ianmarino (1999) entre universidades y centros de investigación públicos que se han creado desde los orígenes de la actividad científica animadas por el interés de desarrollar conocimiento. Estas colaboraciones han sido motivadas tanto por el prestigio individual de los investigadores, como por estrategias de desarrollo nacional. Si bien se ha destacado que la cooperación científica y tecnológica se realiza a través de distintos medios y actores, tanto estatales como no estatales, y que el papel del Estado se ha desdibujado crecientemente como protagonista central de este proceso (Vaccarezza 1997), éste continúa siendo el marco de referencia que permite encuadrar a esta cooperación como política pública.

Al igual que la cooperación para el desarrollo, también la cooperación en ciencia y tecnología se enmarca en un orden internacional hegemónico, donde predomina una concepción de la ciencia y la tecnología como bienes económicos. Esta concepción es sostenida por Estados y empresas con capacidad material para dominar en el mercado global, así como distintos tipos de acuerdos internacionales sobre propiedad intelectual, inversiones y comercio.

Más allá de los marcos institucionales descriptos, hay una diferencia ontológica entre ambas cooperaciones que determina la necesidad de construir un modelo analítico particular para analizar

la cooperación científica y tecnológica. Esta prescinde del fundamento de un objetivo absoluto y compartido como lo es “promover el desarrollo” y se constituye como una relación basada en intereses competitivos, que difiere de una relación “donante-receptor”. De esta manera, la cooperación científica y tecnológica no establece una meta que se sitúe por encima de los intereses de cada Estado, ni se define en función de una obligación moral (“la ayuda al otro”), ni apela a una motivación ética global como “luchar contra la pobreza”. Responde, en cambio, a un interés político estratégico: incrementar las propias capacidades del país, considerando al conocimiento como recurso de poder. En este caso, la relación se plantea en términos de interés mutuo y de aportes simétricos entre las partes y no tiene por objetivo corregir asimetrías, sino buscar complementariedades o bien ganancias relativas. De esta manera, **el acto de establecer esta cooperación implica una valoración de las capacidades de cada país, que no está necesariamente ligada a su nivel de desarrollo económico, sino a sus capacidades científicas y tecnológicas**, las cuales difieren según el área de conocimiento de la que se trate (biotecnología, TICs, medicina, etc).

Cooperación científica y tecnológica de los PRM latinoamericanos: participación en los Programas Marco de la UE

En este apartado se presenta un conjunto de datos sobre la participación latinoamericana en los Programas Marco de la Unión Europea (UE), a través de los que se promueve la cooperación científica y tecnológica.

Los Programas Marco de Cooperación Científica y Tecnológica de la UE constituyen el principal instrumento de política científica y tecnológica a nivel comunitario. Estos programas se crearon en la década del '80 con el fin de desarrollar y consolidar un espacio europeo de investigación (ERA-European Research Area). En 1987, cuando se modificaron los tratados constitutivos de la UE, se consideró a la Ciencia y Tecnología como una política de igual jerarquía e interés que otras políticas comunitarias como la agrícola, laboral o industrial. Posteriormente, a partir de Tratado de Maastricht de 1992, la política de investigación científica y tecnológica pasó a ser un elemento estratégico objeto de co-decisión del Consejo de Ministros y del Parlamento (Bonfiglioli & Marí 2000). Tras establecerse la agenda de Lisboa,²⁸ con el objetivo de construir una economía basada

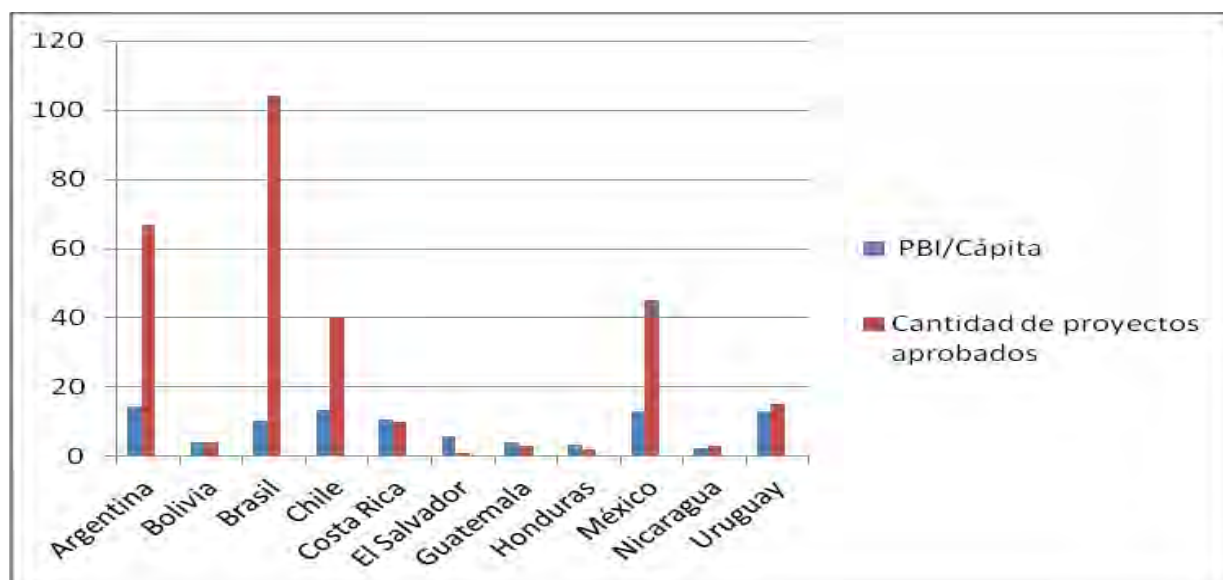
²⁸ La agenda de Lisboa del año 2000 surgió de la Cumbre del Consejo Europeo que se realizó en dicha ciudad portuguesa. Este proceso de Lisboa consistió en establecer como objetivo estratégico de Europa el de convertir su economía en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes de 2010, capaz de un

en el conocimiento que sea la más avanzada del mundo, las últimas ediciones del Programa Marco han seguido esta orientación estratégica (Pesado Ricardi 2012). Si bien, su objetivo es consolidar la investigación en el espacio europeo, los Programas Marco han estado abiertos a la participación de “terceros países” y constituyen el principal instrumento de cooperación internacional de la UE en este área.

El 7º Programa Marco comprende el período 2007-2013 y cuenta con un presupuesto de 50.521 millones de Euros. Tanto la magnitud de fondos como la relativa apertura a la participación de terceros países en diversas áreas temáticas, resultan sumamente atractivas para los países en desarrollo, quienes pueden sumarse a propuestas todas las áreas, salvo “Seguridad y Espacio” que son sensibles a intereses de defensa de los Estados parte.

Una primera mirada a las estadísticas de la participación latinoamericana en el 7º Programa Marco de la UE, sugiere una relación positiva entre un alto nivel de renta per cápita y una alta cantidad de proyectos aprobados. Esta relación no es directamente proporcional y claramente la renta no constituye un factor que explique el nivel de participación de un país en este programa, pero permite identificar, en una primera aproximación, que los países más activos de la región en este programa- Argentina, Brasil, Chile y México- son países de renta media alta.

Gráfico 2: PBI per cápita y cantidad de proyectos aprobados en el 7º Programa Marco



Fuente: Elaboración propia en base a UNDP (2012); Human Development Report (2011) y ABEST (2008).

crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social.

Tomando ahora datos más actualizados de estos cuatro países, se observa una correlación entre los proyectos aprobados y la proporción del PBI que estos países destinan a Investigación y Desarrollo. Tampoco aquí se intenta mostrar una relación causal, aunque se puede inferir, a partir de la correlación positiva entre estos datos, que **la cooperación científica y tecnológica con la UE en este programa puede ser mayor cuando los países terceros cuentan con recursos propios destinados a Investigación y Desarrollo.**

Cuadro 2: Participación en el 7º PM y proporción de gastos en I+D con relación al PBI (2009)

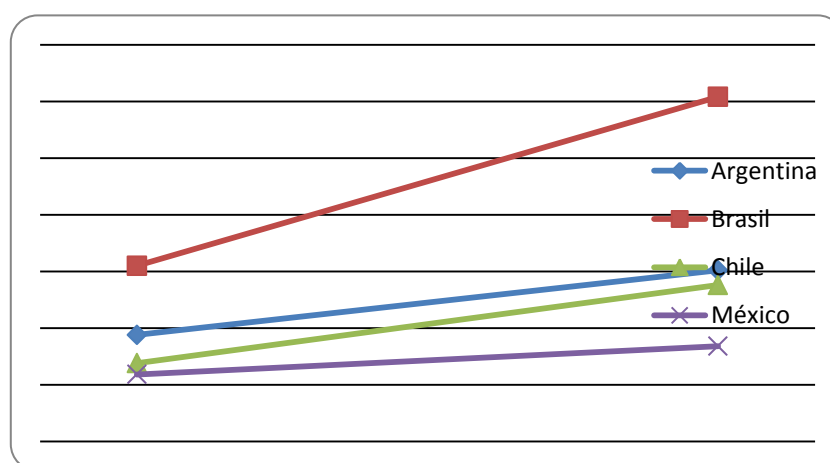
	Cantidad de proyectos aprobados	I+D/PBI
Argentina	116	0,59%
Brasil	214	1,18 %
Chile	93	0,39 %
México	75	0,39%

Fuente: Elaboración propia en base a ABEST (2012) y RICyT.

Indicadores de Ciencia y Tecnología (www.ricyt.org, datos de 2009).

Asimismo, tomando a este conjunto de países y comparando datos del 6º y 7º Programa Marco, se observa que la participación de los mismos se incrementó entre 2006 y 2012, siendo Brasil quien ocupa el primer lugar (gráfico 3) y quien destina el mayor presupuesto en términos de PBI a Investigación y Desarrollo.

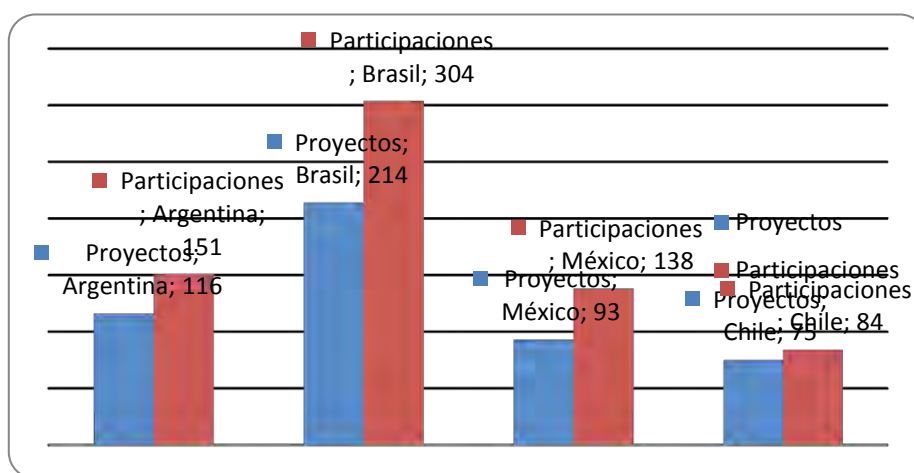
Gráfico 3: Evolución de la participación de Argentina, Brasil, Chile y México entre el sexto y el séptimo PM



Fuente: Elaboración propia en base a ABEST (2012) y Briansó Penalva (2008).

De acuerdo con datos de mayo de 2012, Brasil supera ampliamente a la Argentina, Chile y México, no sólo en cantidad de proyectos aprobados, sino también en la cantidad de grupos de investigación que forman parte de los mismos. En este punto duplica, incluso, la cantidad de participaciones de la Argentina que se ubica en segundo lugar, dato que obedece también a la magnitud relativa de recursos humanos dedicados a la investigación con los que cuenta en cada uno de estos países.

**Gráfico 4: Participación de Argentina, Brasil, Chile y México
en el Séptimo Programa Marco (2007-2012)**



Fuente: ABEST (2012).

Si bien los datos presentados evidencian que una alta participación de los PRM en los últimos dos Programas Marco se correlaciona con la proporción de recursos destinados a la ciencia y la tecnología, los factores que inciden en esta participación son múltiples. Un estudio reciente (Cuadros Mejía, Martínez Sánchez & Torres Leza 2008) señala que los principales factores de éxito de la participación de grupos científicos latinoamericanos en programas de cooperación internacional resultan de las características de los grupos de investigación participantes: sus años de existencia, su producción científica y tecnológica y su experiencia en proyectos interdisciplinarios.

Estos factores indican que **los grupos consolidados son quienes más oportunidades tienen de participar, de modo que las posibilidades de acceso a nuevos grupos se estrechan en forma creciente.**

¿Hacia una nueva perspectiva de la cooperación entre América Latina y Europa?

Los datos presentados en el punto anterior evidencian que el aumento de la inversión en ciencia y tecnología en Argentina, Brasil, México y Chile se correlaciona con el incremento de su participación en los Programas Marco de la UE. La asignación de presupuesto en dicha área, ha sido posible, en parte, gracias al crecimiento del PBI de estos países, pero también por la decisión política de invertir en ciencia, tecnología e innovación con miras a cambiar la matriz productiva de estos países.

Sin embargo, este panorama cuantitativo dice poco acerca de los contenidos y de la agenda de investigación que se construye a partir de estas cooperaciones. ¿En qué medida contribuyen a resolver problemas de desarrollo pendientes? No necesariamente “más es mejor”.

Estudios relativos a los resultados de la cooperación europea en ciencia y tecnología afirman que se ha desarrollado sin una apropiada consideración de las necesidades reales del país receptor ni de los efectos sobre su desarrollo socioeconómico (Bonfiglioli & Mari 2000). Asimismo, la estructura de reglas y procedimientos de los Programas Marco refuerzan la tendencia de integración subordinada de los grupos de investigación latinoamericanos (Kreimer 2006) a las agendas de investigación europeas, ajenas a las problemáticas locales.

En el contexto de los cambios políticos y sociales que marcaron a América Latina en la última década, se observa que **la atención a los contenidos y la necesidad de establecer nuevas relaciones entre las tecnologías y los problemas sociales de los países en desarrollo, son elementos que han comenzado a hacerse presentes en el debate y en la agenda de cooperación europeo-latinoamericanas en ciencia y tecnología.**

Así se evidenció en la VI Cumbre ALC-UE realizada el 18 de mayo de 2010 en Madrid. La misma tuvo como lema “la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”. Tras un proceso de negociaciones liderado por España y Argentina, esta cumbre aprobó una iniciativa conjunta orientada a fortalecer el diálogo y la cooperación en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en favor de estos dos procesos sociales. Al mismo tiempo, reafirmó el compromiso de construir el “Espacio ALC-UE del Conocimiento mencionado por primera vez en la Declaración de Guadalajara en 2004. Desde entonces se ha intentado potenciar este espacio para facilitar el intercambio de conocimientos, la transferencia de tecnología y la movilidad de

estudiantes, profesores e investigadores, pero se reconoce que “...en la práctica, la aplicación de este espacio ha sido más difícil y más lenta que lo previsto inicialmente por ambas partes” (Iniciativa Conjunta 2010: 2).

En la resultante “Declaración de Madrid” y en su plan de acción, los Jefes de Estado acordaron ejecutar la “Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación ALC-UE” con la expectativa de que se cumplan una multiplicidad de objetivos centrados en la innovación. Entre ellos, crear “...condiciones para mejorar la interfaz entre investigación e innovación y para facilitar la transferencia de tecnología y la adaptación en formatos accesibles para las microempresas y las PYME, mediante una red de centros de conocimiento e innovación, la participación en el Programa Marco europeo de investigación, la apertura paulatina de los programas nacionales de investigación, la interconectividad entre infraestructuras de investigación, y promoviendo la cooperación en la constitución de capacidades humanas e institucionales” (Declaración de Madrid 2010: art. 39).

Uno de los resultados más relevantes de la Cumbre es que ha sentado las bases para la discusión y la coordinación de la cooperación científica y tecnológica en un nivel político. En este sentido, se acordó que ambas regiones enmarcarán los planes de acción de investigación y desarrollo en estrecha coordinación con la educación superior, la innovación y la transferencia tecnológica. A su vez, se decidió reforzar el diálogo a nivel ministerial en ciencia y tecnología con el objetivo de garantizar la actualización y la supervisión de las prioridades y de los instrumentos comunes, pero considerando la diversidad de intereses entre las regiones y dentro de cada una de ellas (Declaración de Madrid 2010: art. 38).

Concretamente la Iniciativa propuso cuatro prioridades en el terreno político (Reunión Ministerial Unión Europea-América Latina y Caribe, 2010: 2-3):

- Reforzar el papel de la Conferencia Ministerial ALC-UE como parte del proceso en curso para la apertura del Espacio Europeo de Innovación hacia el resto del mundo, principalmente para América Latina y el Caribe en las prioridades marcadas por las Cumbres.
- Enmarcar las actividades en el contexto del "triángulo del conocimiento", donde la política de investigación debe tener la máxima sinergia con las políticas de educación superior y de innovación y al mismo tiempo promover una relación más estrecha con otras políticas sectoriales.

- Asegurar que los resultados de la actividad investigadora y la disponibilidad de mejores recursos humanos permitan la apropiación social del conocimiento en forma integral y mejoren su impacto en el tejido productivo.
- Consolidar las estructuras necesarias a fin de garantizar un diálogo bilateral permanente, que actualiza periódicamente prioridades, temas e instrumentos conjuntos, teniendo en cuenta los intereses de cada región.

Reconociendo también que la ciencia, la tecnología y la innovación desempeñan un papel clave “para lograr un desarrollo sostenible y la inclusión social”, la Declaración destaca la importancia de la cooperación internacional, en particular, “...los beneficios comunes que aporta la cooperación en la mejora de las capacidades, los programas de investigación y las actividades de transferencia de tecnología” (Declaración de Madrid, 2010: punto 38), entre otros instrumentos. De esta manera, se reconocen las experiencias previas, basadas en los instrumentos tradicionales de intercambio científico y la cooperación técnica que han tenido lugar desde la UE hacia América Latina y Caribe.

Es precisamente al pasar de los compromisos políticos a un nivel instrumental donde las expectativas de cambio se ven reducidas. El lugar central que ocupa el Programa Marco como instrumento de cooperación resulta muy significativo en este sentido, pues sus reglas y objetivos no se definen en un espacio de cooperación, sino considerando las prioridades europeas. En el punto 37 de la Declaración, se conviene “...dar prioridad a la cooperación birregional y triangular, así como a las actividades en estos ámbitos, especialmente para permitir que los países que no participan o que participan de forma reducida en los programas europeos puedan acceder a las posibilidades de cooperación”. Incluso, la creación de un “Fondo Conjunto de Cooperación buscará “fortalecer la interconectividad entre centros e infraestructuras de los sectores público y privado e impulsar el mayor acceso a oportunidades de cooperación, como el Programa Marco Europeo de Investigación.”

En base a esta limitación como el avance que la Cumbre ha dejado en términos de diálogo político, cabe preguntarse, cómo se proponen ambas regiones abordar la inclusión social que asociaron a los objetivos del encuentro. La pregunta es clave para promover mayor coherencia entre la cooperación científica y tecnológica y la cooperación al desarrollo. En el documento resultante del encuentro se afirma que “la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión social se convertirán en una actividad transversal a ser considerada en todas las prioridades

temáticas, para que se logre causar el impacto más amplio en los ciudadanos” (Iniciativa Conjunta 2010: 5). La forma en que se incluyen estos conceptos implica que pobreza e inclusión no se conciben como ejes sobre los cuales articular una nueva agenda, sino elementos que se tendrán en cuenta en las prioridades y áreas temáticas definidas según otros criterios, predominantemente “científicos”.

Así, **el impulso renovado sobre ciencia y tecnología para la inclusión social parece estar limitado, por el momento, al discurso**. A pesar de que también se acordaron iniciativas como las convocatorias conjuntas, a la hora de definir instrumentos predominan aquellos tradicionales de la cooperación (intercambios, becas, publicaciones conjuntas, etc.) y aquellos existentes en el ámbito europeo. La insistencia por aumentar participación de los países de América Latina y el Caribe en el Programa Marco Europeo, buscando explícitamente como objetivo “dar más visibilidad a investigadores de la región” implica promover aún más la integración a agendas de investigación exógenas, que poco tienen que ver con las necesidades sociales de los países latinoamericanos. Dada su creciente participación en los Programas Marco de la UE, los PRM latinoamericanos no deberían eludir este debate sustantivo.

¿Qué tecnologías y qué cooperación para el desarrollo?

En el contexto esbozado anteriormente, ésta es sin duda una pregunta clave para los PRM. La pregunta ha encontrado respuestas variadas en la historia de los países en desarrollo, pero en general, se han tomado conceptos dominantes a nivel mundial, generados en el contexto de países centrales que asumen como rol fundamental de la ciencia y la tecnología, mejorar la competitividad de las empresas, y derivado automáticamente de ella, la de un país (Muset, Kern & Suárez 2010). En particular, desde la década del '90 se ha tendido a adoptar como idea central de las políticas de ciencia y tecnología que lo importante es la “innovación” en las empresas y en los productos. La innovación, -aquellos cambios tecnológicos novedosos en productos y procesos que se introducen en el mercado, mejorando los beneficios económicos obtenidos- se entiende como un medio para mejorar la “competitividad” de un país para posicionarse en el mercado global. En un contexto de políticas neoliberales esto parecía suficiente y se esperaba que el desarrollo, así como la superación de la pobreza se alcanzarían como consecuencias de un efecto derrame.

En los países en desarrollo se impulsaron desde entonces instrumentos para fortalecer los Sistemas Nacionales de Innovación, un concepto que tal como se definió anteriormente incluye instituciones de ciencia y tecnología, políticas y empresas interactuando como un todo complejo e interrelacionado. Siguiendo esta definición, la cuestión central ha sido entender cuáles eran las fallas del sistema que limitaban la explotación económica de las investigaciones científicas y tecnológicas e intentar superarlas. No obstante estos intentos, el “sistema” en muchos países de la región no ha logrado constituirse acorde al modelo planteado y las políticas continúan operando en un espacio altamente fragmentado con bajos niveles de interrelación. En este espacio, predominan las investigaciones científicas y sus criterios de evaluación (cantidad y lugar de publicaciones, inserción internacional, prestigio individual, etc.) y subsiste una distancia entre el complejo de instituciones de producción científica (esencialmente universidades) y el sistema productivo local.

Si bien las características de este contexto permanecen, la crisis económica y política de 2001 y los altos niveles de desocupación y pobreza que persisten, obligaron a replantear una vez más la pregunta: ¿para qué *deben* servir la ciencia y la tecnología en países en desarrollo? La respuesta es sin duda contextual y local, pero tiene puntos comunes que recogen las necesidades de los países en desarrollo de América Latina. En algunos países de la región, la mirada parece haberse desplazado desde las empresas hacia la sociedad. Una sociedad con carencias, asimetrías y necesidades. De acuerdo con Renato Dagnino, “hay un mito que debe derribarse: la creencia de que el conocimiento sólo puede pasar por la empresa y que no hay otro agente económico productivo que sea capaz de usar ese conocimiento para hacer productos buenos” (Escudero 2010: 5). Y esta es una de las bases sobre las que se argumenta que deberían construirse nuevas políticas.

Desde el campo de los Estudios Sociales de la Tecnología en América Latina se intenta consolidar una perspectiva diferente considerando que “...las tecnologías desempeñan un papel central en los procesos de cambio social. Demarcan posiciones y conductas de los actores; condicionan estructuras de distribución social, costos de producción, acceso a bienes y servicios; generan problemas sociales y ambientales; facilitan o dificultan su resolución” (Thomas 2010: 1). Hay por tanto una relación mutuamente constitutiva entre tecnología y sociedad y relaciones estrechamente ligadas entre política, economía y tecnologías. En esta relación, resulta fundamental para los países latinoamericanos considerar que “...la resolución de las problemáticas de la pobreza, la exclusión y el subdesarrollo no puede ser analizada sin tener en cuenta la dimensión tecnológica:

producción de alimentos, vivienda, transporte, energía, acceso a conocimientos y bienes culturales, ambiente, organización social” (Thomas 2010: 1).

En busca de una nueva categoría que distinga una forma de hacer tecnología con objetivos diferentes, los Estudios Sociales de la Tecnología proponen el concepto de “Tecnología Social” “...una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnología orientada a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable” (Thomas 2010: 3). Se trata de un concepto amplio que abarca productos, procesos y formas de organización en el desarrollo de soluciones para la vivienda, la salud, la alimentación, el transporte y otras áreas de necesidades sociales. El concepto no es abstracto, sino que intenta recoger, analizar y clasificar experiencias existentes, como las que pueden observarse en la Red de Tecnologías Sociales creada por Brasil.

Tomar estas experiencias existentes, aisladas y poco analizadas, así como los contenidos mínimos del concepto, constituye un intento por promover un cambio en el diseño de políticas a fin de orientarlas a resolver problemas sociales clave del desarrollo. Este cambio comprende que la relación entre tecnología y sociedad es mutuamente constitutiva en su evolución: “la inclusión de la población excluida y sub-integrada, en condiciones de consumo compatibles con estándares de calidad de vida digna y trabajo decente, así como la generación de viviendas y empleos necesarios, implicarían una gigantesca demanda energética, de materiales, de recursos naturales, con elevados riesgos de impacto ambiental y nuevos desfasajes sociales” (Thomas 2010: 13).

Contrariamente al planteo surgido en la cumbre ALC-UE que se describió anteriormente, “abordar la cuestión del desarrollo de Tecnologías Sociales de esta manera implica constituir la resolución de los problemas vinculados a la pobreza y la exclusión en un desafío científico-técnico” (Thomas 2010: 14) y no en un eje transversal.

El debate sobre la relación entre tecnología y problemáticas sociales de los países en desarrollo está abierto y deberá promover nuevos instrumentos para la cooperación científica y tecnológica con los países centrales. Por el momento y tras observar los cambios descriptos en el plano discursivo en la relación ALC-UE, cabe advertir sobre algunos riesgos.

El primero es que los criterios económicos y científicos que dominan el diseño de las políticas y la cooperación en ciencia y tecnología, resulten predominantes a la hora de definir el vínculo con los problemas sociales del desarrollo. Esto implicaría algunos cambios retóricos, basados en una visión

lineal acerca del vínculo entre tecnología y sociedad, con la consecuente construcción de instrumentos de transferencia de desarrollos científicos e innovaciones hacia una sociedad que no participa en su construcción. Se mantendrían así los instrumentos tradicionales y las agendas de investigación subordinadas, con bajas expectativas de resolver problemas de inclusión social.

El segundo, es que un predominio de los criterios de desarrollo por sobre las posibilidades que ofrece la ciencia y la tecnología conduzca a una cooperación orientada a desarrollar tecnologías marginales, de bajo contenido de conocimiento local construyendo un nicho de mercado particular: el de los pobres. Las lecciones aprendidas acerca de las llamadas “tecnologías apropiadas” son muy claras respecto a sus impactos:

“...concebidas como intervenciones paliativas, destinadas a usuarios con escasos niveles educativos, acaban generando dinámicas *top-down* (“paternalistas”). Así, por un lado, privilegian el empleo de conocimiento experto, ajeno a los usuarios-beneficiarios y por otro, subutilizan el conocimiento tecnológico local (tácito y codificado) históricamente acumulado. Diseñadas para situaciones de extrema pobreza de núcleos familiares o pequeñas comunidades, normalmente aplican conocimientos tecnológicos simples y tecnologías maduras, dejando de lado el nuevo conocimiento científico y tecnológico disponible. Concebidas como simples bienes de uso, pierden de vista que, al mismo tiempo, generan bienes de cambio y dinámicas de mercado (...) No es extraño que, a mediano y largo plazo, las “tecnologías apropiadas” de cuentan de dinámicas económicas “de dos sectores”, cristalicen situaciones de discriminación y marginalidad, y reproduzcan, paradójicamente, nuevas formas de exclusión y desintegración social” (Thomas 2010:13).

Los avances alcanzados a nivel del diálogo político y su puesta en práctica deberán construir un marco propicio y equilibrado para abordar estos procesos y riesgos de la cooperación de los PRM latinoamericanos, tanto con la UE como con los países centrales en general. Al mismo tiempo, **las dinámicas de cooperación sur-sur abren otro espectro de conceptualizaciones e instrumentos para desarrollar cooperaciones alternativas.** En la cooperación sur-sur, la distinción de los dos campos de cooperación definidos en el comienzo de este artículo resulta más difusa. Las actividades y actores se entremezclan en las acciones. El conocimiento tácito y la experiencia adquieren un lugar predominante, ocasionando dinámicas de aprendizaje mutuo que incluyen, al mismo tiempo, intercambio y adaptación de conocimientos.

Si bien el contexto político e ideológico de los PRM latinoamericanos y sus opciones en el nivel de políticas son diferentes, ante problemáticas comunes y por diferenciación con los países centrales, parece posible construir un nuevo discurso acerca de la utilidad de la ciencia y la tecnología con relación a los problemas del desarrollo que logre permear las políticas de cooperación.

Referencias bibliográficas

-Alonso, José Antonio, *et. al.* (2007) *Cooperación con Países de Renta Media: justificación y ámbitos de trabajo*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

-Archibugi, Daniele & Iammarino, Simona (1999) "The policy implications of the globalization of innovation", en Archibugi, Daniele, *et. al.* (eds.), *Innovation systems and policy in a global economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 242-271.

-Bonfiglioli, Alberto & Mari, Eduardo (2000) "La cooperación científico tecnológica entre la Unión Europea y América Latina: El actual contexto internacional y el Programa Marco de la Unión Europea", en *Redes*, Vol. 7, Nº 15, pp. 183-208.

-Briansó Penalva, José Luis (2008) Country Report Brazil: An Analysis of EU-Brazilian Cooperation in S&T Prepared on behalf of the CREST OMC Working Group, Brussels, December.

-Cox, Robert (1981) "Fuerzas Sociales, estados y ordenes Mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales", en John Vaszquez, *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. Barcelona: Limusa. 1994 pp. 150-159.

-Cuadros Mejía, Alejandra, Martínez Sánchez, Ángel & Torres Leza, Fernando (2008) "Determinantes de éxito en la participación de los grupos de investigación latinoamericanos en programas de cooperación científica internacional", en *Interciencia*, Vol. 33, Nº 11, nov., pp. 821-828.

-Dagnino, Renato & Thomas, Hernán (1999) "La política científica y tecnológica en América Latina: nuevos escenarios y el papel de la comunidad de investigación", en *Redes*, Nº 13, Vol. 6, pp. 49-74.

-Elzinaga, Aant & Jamison, Andrew (1995) "Changing policy agendas in Science and Technology", en Jasanoff Sheila, *et. al.* (ed.), *Handbook of Science and Technology Studies*, London, SAGE Publications.

-Escudero, Hernán (2010), "Tecnologías sociales: un debate en ambos lados del Atlántico", en *Saber Cómo*, Nº 92, en <http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc92/inti7.php>

-**Freeman, Christopher & Pérez, Carlota** (1988), "Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour" in DOSI *et. al.*, *Technical change and economic theory*, London, Pinter Publishers, pp.38-66. Disponible on line en: <http://www.carlotaperez.org/papers/StructuralCrisesOfAdjustment.pdf>.

-**Herrera, Amilcar** (1995) "Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita", en *Redes*, Nº 5, pp. 117-131.

-**Kern, Alejandra** (2008) "Intereses, identidades, discursos e interacciones en la cooperación internacional en ciencia y tecnología. Observaciones de un estudio de caso entre Argentina y Alemania en el campo de las Tecnologías Informáticas", *Miríada*, Vol. 1, Nº 2, pp. 19-45.

-**Kern, Alejandra** (2009a) "La cooperación científica y tecnológica como campo de estudio en las Relaciones Internacionales". Trabajo presentado en las Jornadas de Relaciones Internacionales: Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento, FLACSO- Buenos Aires, 1 y 2 de octubre.

-**Kern, Alejandra** (2009b) "Los países de "renta media" en la cooperación científica y tecnológica "norte-sur". Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de agosto.

-**Krasner, Stephen** (1982) "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", Ithaca, Cornell University Press. Publicado en 1982 como número extraordinario de la revista *International Organization*, Vol. 36, pp. 185-205

-**Kreimer, Pablo** (2006) "¿Dependientes o integrados? La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo", en *Nómaditas*, Nº 24, pp. 199-212.

-**Lancaster, Carol** (2007) *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

-**Lundvall, Bengt-Ake** (1992). *National Systems of Innovation. Towards a theory of innovation an interactive learning*. Pinter.

-**Milner, Helen** (2004) "Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal Agent Problems". Disponible on line en: <http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Milner2004.pdf>

-**Molero Zayas, José, Alonso Rodríguez, José Antonio & Granda Gayo, Inés** (2010) Informe de la Evaluación del Programa Iberoamericano Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

-**Morgenthau, Hans** (1962) "A political theory of foreign aid", en *The American Political Science Review*, Vol. 56, Nº 2, jun., pp. 301-309.

-**Muset, Graciela, Kern Alejandra y Suárez, María Eugenia:** “El INTI: transferencia de tecnología y cooperación sur-sur” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº 27, invierno 2011, pp.51-62

-**Pesado Riccardi, Blanca** (2012) *La participación de los terceros países en la construcción del espacio europeo de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Un análisis del 7mo programa marco de la unión europea desde la experiencia del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)*, Tesis de Maestría en Cooperación Internacional, Universidad Nacional de San Martín.

-**Sarewitz, Daniel, et. al.** (2004) “Science policy in its social context”, en *Philosophy Today*, Vol. 48, Nº 5, pp. 67-83.

-**Sebastián, Jesús** (ed.) (2007) *Claves de desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, Madrid, Fundación Carolina, Siglo XXI.

-**Thomas, Hernán** (2010) “Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina”. Notas para un proyecto de investigación sobre Tecnología Social a escala regional (GAPI-UNICAMP y IESCT-UNQ). Disponible on line en:

<http://www.investigacionaccion.com.ar/catedragalan/archivos/1300841035.pdf>

-**Vaccarezza, Leonardo** (1997) Ciencia, Tecnología y Sociedad: el estado de la cuestión en América Latina, en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 8, pp 13-40 Disponible on line en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie18a01.pdf>

Documentos

-Declaración de Lisboa, XIX Cumbre Iberoamericana, Estoril, 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2009.

-Declaración de Madrid, Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social, VI Cumbre ALC-UE, Madrid, 18 de mayo de 2010.

-Plan de Acción de Lisboa, XIX Cumbre Iberoamericana, Estoril, 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2009.

-Reunión Ministerial Unión Europea-América Latina y Caribe sobre Ciencia, Tecnología e Innovación: Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación, Madrid, 14 de mayo de 2010.

-Segundo Foro Regional sobre Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. Tras la búsqueda de un nuevo contrato social de la ciencia, UNESCO, Buenos Aires, 23-25 de septiembre de 2009.

Sitios Webs

-OECD Statistics: <http://stats.oecd.org/>

-Oficina de Enlace Argentina-Unión Europea en Ciencia, Tecnología e Innovación (ABEST):
<http://abest.mincyt.gob.ar/>

-Red de Investigadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana: <http://www.ricyt.org/>

-United Nations Development Programme: <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>

SEGUNDA PARTE



Estudio de políticas
y prácticas de
cooperación
internacional
implementadas
por algunos países
sudamericanos.

Transformaciones de la cooperación internacional en la Argentina (1960-2010).



Lara Weisstaub

Introducción

Tradicionalmente, el régimen de cooperación internacional para el desarrollo (CID) se organizó a partir de un criterio binario y promovió una concepción que dividía al mundo entre países desarrollados (que podían proveer asistencia internacional) y países en vías de desarrollo (que de manera pasiva recibían la ayuda). Dicha concepción, igualaba países con características y necesidades de desarrollo diferentes y desestimaba la especificidad y capacidad de acción de aquellos con un desarrollo intermedio. Este fue el caso de la Argentina y de muchos otros países que han sido considerados, históricamente, como receptores marginales de ayuda y como consecuencia han estado apartados políticamente de los debates en torno de la ayuda al desarrollo.

La situación ha comenzado a cambiar con el inicio del nuevo siglo. Las sucesivas crisis internas del régimen²⁹ se sumaron al déficit de los recursos disponibles ocasionados por la crisis financiera internacional que afecta a los principales donantes de AOD. Paulatinamente, se ha abierto el espacio para una mayor participación de los receptores en los debates políticos. A su vez, los donantes tradicionales han “descubierto” en los Países de Renta Media (PRM), potenciales aliados para contribuir a sostener el régimen de CID. Como consecuencia, un nuevo debate se ha iniciado: ¿Cuál es el rol de los PRM en el régimen de CID? ¿Bajo qué condiciones los PRM están dispuestos a sostener dicho régimen? ¿Es necesario redefinir las reglas de este juego?

Particularmente, entre los PRM la reconfiguración del régimen ha estimulado, también, el interés de los académicos por comprender mejor dicho fenómeno y los ha impulsado a revisar el pasado, a indagar acerca de los usos específicos que se han hecho de estos fondos y su desarrollo histórico particular.

Este capítulo, se ubica en dicho marco e intenta reconstruir, para el caso argentino, las diferentes etapas de la cooperación internacional en el país. Una lectura que imbrica los vaivenes de la historia nacional, con los cambios que tuvieron lugar en el escenario internacional busca iluminar el desarrollo de un fenómeno que ha sido, hasta ahora, poco explorado.

²⁹ Nos referimos a las dos crisis de sentido que afectaron el régimen de CID. En primer lugar, la finalización del conflicto Este-Oeste puso en cuestión la utilización política de la Ayuda Oficial al Desarrollo como un modo de garantizar lealtades y alinear internacionalmente ciertos países dentro de los distintos bloques. En segundo lugar, una vez que el régimen reafirmó su objetivo en la consecución del desarrollo y la eliminación de la pobreza, las críticas apuntaron a la ineficacia del régimen para lograr dichas metas.

Aunque lo que estimule el interés por comprender mejor la historia de la cooperación en Argentina sea la coyuntura actual, se ha puesto especial atención en evitar una relectura del pasado a la luz de los acontecimientos presentes. Por el contrario, se ha buscado resaltar los contextos específicos. En particular, se han señalado los intereses en juego, las ideas de la época y los usos que en cada momento histórico se hizo de los fondos provenientes del régimen de cooperación internacional en Argentina.

El objetivo ha sido identificar la relación que ha tenido la cooperación internacional con los modelos de desarrollo impulsados por los distintos gobiernos nacionales. El supuesto de esta búsqueda es que la presencia de la cooperación internacional en el país es una función de los intereses estratégicos de los donantes tanto como de la estrategia argentina de inserción internacional. En contraposición con las miradas tradicionales que estudian la historia de la cooperación internacional a partir de las políticas que se dieron los donantes, este trabajo propone recuperar para el análisis las políticas argentinas que influyeron en las relaciones de cooperación en el país.

Fases en la construcción de la cooperación internacional de la Argentina:

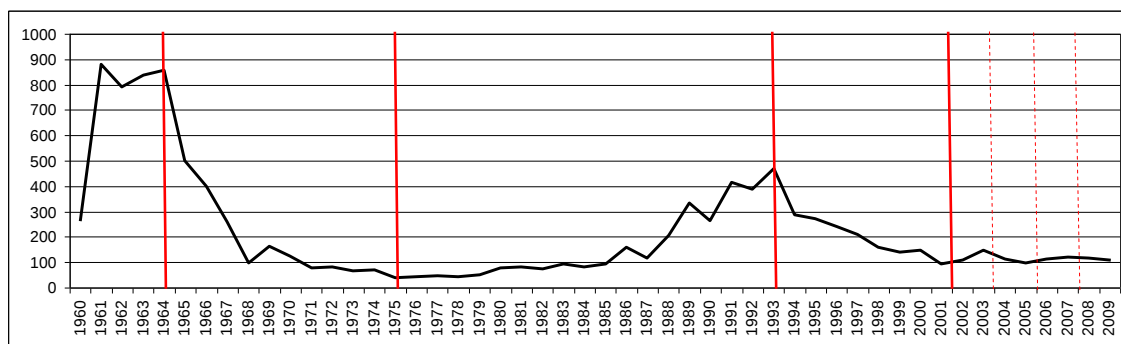
Pueden presumirse, al menos, tres formas de periodizar la historia de la cooperación internacional en Argentina. La primera, podría basarse en las trayectorias y dinámicas propias de la política internacional y del régimen de CID para analizar el aumento o la reducción de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el país. Esta forma, asumiría la presencia de la cooperación internacional como una variable dependiente de las decisiones de política exterior de los donantes y la posición de la Argentina quedaría relegada a la aceptación pasiva de dichas medidas. Una segunda mirada, contrapuesta, centraría su atención en los acontecimientos de la política nacional, suponiendo que las relaciones internacionales del país dependen estrictamente de las decisiones de política interna. Una última mirada, que es la que aquí se adopta, permite periodizar las fases de la cooperación internacional en Argentina a partir de la dinámica de los flujos de AOD. Se centra, por tanto, en la presencia de la cooperación internacional como fenómeno para explicar y luego busca en los contextos nacionales e internacionales los procesos que en cada momento incidieron en su desarrollo.

Dicho enfoque asume que la cooperación internacional es un proceso vertical de estructuración de una política pública, en la que se entrelazan y mezclan los discursos de época acerca del desarrollo y cómo lograrlo, con los intereses de política exterior de los donantes y las necesidades y

coyunturas políticas de los países receptores. Es, por lo tanto, un proceso empírico que se ubica en el límite difuso entre la esfera interior y exterior del Estado (Carlsnaes 2008); y en este sentido, plantea un escenario privilegiado para observar la manera compleja y singular en la que se conjugan procesos de micro y macro política en sus dimensiones internas y externas.

Habiendo identificado cinco períodos entre 1960 y 2010, en este capítulo se intentará contextualizar los cambios ocurridos en los montos y la composición de los flujos de AOD a partir de los principales acontecimientos nacionales e internacionales que signaron cada uno de ellos.³⁰

Gráfico 1: AOD recibida por Argentina



Datos expresados en millones de dólares a valores constantes tomando como año base el 2009.

Fuente: elaboración propia con datos de la base DAC statistics de OCDE.Stat

1960-1964: La cooperación internacional para la Argentina desarrollista.

Aunque el régimen de cooperación internacional para el desarrollo se constituyó al finalizar la segunda guerra mundial, no fue sino hasta 1960 que la Argentina comenzó a participar cabalmente en él. Durante los años previos, de conformación del régimen (1945-1960), el país limitó su participación a las instituciones multilaterales del sistema de Naciones Unidas. A partir de entonces pasaría a formar parte del grupo de receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Los motivos de la participación acotada en aquellos primeros años eran variados. Se contaban entre ellos el compromiso con el multilateralismo y una relación históricamente compleja y problemática con los Estados Unidos. Antes de la Segunda Guerra Mundial,³¹ la Argentina se había

³⁰ El criterio de clasificación ha sido desarrollado en (Weisstaub s. f.) Allí se indicaba que los períodos se definieron a partir del concepto de descripción similar. Esto implicaba que se tomaron períodos que expresaban una tendencia definida durante un mínimo de dos años aunque en su interior se encontraran años que cambiaran coyunturalmente el signo del período. Para esta ocasión se ha revisado el análisis realizado y se unificaron dos períodos (76-82 y 83-93) que en el citado artículo quedaban divididos.

³¹ En 1889 se realizó la primera Conferencia Panamericana.

opuesto sistemáticamente a la política panamericanista de dicho país, “liderando la resistencia latinoamericana a la hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio occidental” [Despacho de Lord Inverchapel de febrero de 1947 citado en (Escudé 1988:11)]. Luego, el estatus de no beligerancia fue interpretado por el gobierno norteamericano como una toma de posición a favor del Eje.³² Las posiciones ambiguas adoptadas durante la contienda, se sumaron a la imposibilidad de encontrar estrategias de complementariedad productiva entre ambas economías. Las dificultades en las relaciones bilaterales tuvieron entre sus consecuencias que al finalizar la guerra la Argentina no logró ingresar al grupo de proveedores del Plan Marshall.

Por otro lado, los niveles de desarrollo del país sumado a que las acciones iniciales del régimen estaban abocadas a la reconstrucción de Europa limitaron, a su vez, su participación en tanto receptor de ayuda oficial.

Fue a partir de la Revolución Libertadora que derrocó al presidente Perón en 1955, cuando las elites gobernantes de la Argentina, propiciaron los cambios que definirían unas relaciones de cooperación internacional diferentes para el país. Presionadas por la crisis económica interna, iniciaron un proceso de revisión de las estrategias nacionales de desarrollo basadas en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones cuyo auge se había dado, justamente, durante el peronismo.

Se extendían en el país y en el resto del continente los tiempos del desarrollismo. Una doctrina económica que consideraba que la industrialización era la única vía para lograr el desarrollo. Basados en las tesis de Raúl Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio, el desarrollismo consideraba que una economía fundada en la exportación de productos primarios que progresivamente perdían valor en el mercado internacional conducía a los países a la “trampa de la pobreza”; situación que sólo podría revertirse compitiendo en el mercado internacional con productos industriales que conservaran su valor (Gerchunoff y Llach 2010).

En Argentina, las ideas desarrollistas fueron puestas en práctica durante la presidencia del Frondizi (1958-1962). Su programa de gobierno estaba compuesto por dos ejes centrales: aumentar las inversiones para la industria y la infraestructura, en particular en energía, e instrumentar un plan de estabilización de corto plazo (Sikkink 1991). Para llevarlo adelante, se requerían fuertes inversiones de capital, y el país no contaba con la capacidad de ahorro necesaria para realizarlas.

³² Para un interesante análisis sobre el carácter de las relaciones bilaterales durante la contienda ver (Escudé 1988)

Por eso, y pese a la fuerte oposición de diversos sectores nacionalistas (tanto de derecha como de izquierda), el gobierno apostó a captar la atención del capital extranjero.

Esta estrategia implicó una reorientación de la precedente política exterior argentina (Paradiso 1993) que influyó en la caracterización del país como beneficiaria de la cooperación internacional. En este sentido, el gobierno de Frondizi, llevó adelante una serie de negociaciones para mejorar la imagen externa del país, que implicaron la ratificación de los convenios de Bretton Woods y la consecuente formalización de las relaciones con el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Aunque no se trate específicamente de AOD, el primer préstamo de 48, 5 millones de dólares que otorgó el Banco Mundial, en 1961 para construir carreteras, constituye un buen ejemplo de cómo influyó esta política en el financiamiento del desarrollo del país (García Heras 2008)..

En este marco, la Argentina recibió sus primeros fondos provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo en 1960. Este acontecimiento inauguraría un período de cuatro años durante los cuales, el país recibiría los mayores montos de AOD de toda su historia. En un escenario político convulsionado que abarcó tres gobiernos (los últimos años del gobierno de Frondizi, el de Guido y el primer año y medio del gobierno de Illia) la Argentina recibió un poco más de 3631 millones de dólares; que representan casi el 33% del total de lo recibido en los cincuenta años bajo observación.³³ El mayor porcentaje de estos fondos obedecieron a créditos bilaterales (98%), principalmente de los Estados Unidos que proveyó el 35% de este tipo de fondos, pero también de Italia y Alemania cuyas ayudas representaron el 28% y 20% del total recibido respectivamente.³⁴

¿Cómo se explica esta fuerte inserción inicial en el sistema de ayuda? ¿Cuánto dependió de las decisiones de los donantes y cuánto de las actitudes de los gobiernos argentinos? Como es de suponer, las respuestas a estas preguntas se ubican en la imbricación de las decisiones estratégicas de los actores intervinientes.

Como se ha dicho antes, el programa de Frondizi dependía grandemente del financiamiento extranjero y las negociaciones realizadas desde el comienzo de su mandato con los Estados Unidos se dirigieron a dicho fin. Por eso, para comprender los flujos de AOD provenientes de aquel país durante esta primera etapa, debe tenerse en cuenta que en 1958 el gobierno argentino negoció un

³³ A menos que se indique lo contrario los datos contabilizan los desembolsos brutos y están expresados a valores constantes de 2009.

³⁴ Vale la pena mencionar que durante la primera fase, el único donante multilateral cuyas ayudas se registraron en las bases del CAD, fue el fondo especial del BID.

paquete de 329 millones de dólares con instituciones públicas y privadas de los Estados Unidos que contemplaba el apoyo a la balanza de pagos y créditos de ayuda al desarrollo (Walcher 2011). Por otro lado, algunos de los créditos de aquellos años tienen su origen en la participación de Argentina (aunque superficial) en los proyectos desarrollados en el marco de la Alianza para el Progreso.

Por su parte, la predisposición de los Estados Unidos para cooperar con la Argentina, encuentra sus razones en la percepción de que América Latina se estaba convirtiendo en una región peligrosa. Un marcado antiamericanismo reflejado en la visita del vicepresidente Richard Nixon a mediados de los años cincuenta, había dado la señal de alarma, y originado un cambio en la política exterior de aquel país hacia la región (Walcher 2011). Por ello, en 1959 los Estados Unidos conjuntamente con los países de América Latina habían creado el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto incluyó la conformación del Social Progress Trust Fund, un fondo especial, que daba ayuda en términos concesionales y de los cuales Argentina fue beneficiaria (Führer 1996).

Basado en la experiencia del mencionado acuerdo con Argentina de 1958, durante la presidencia de Kennedy los Estados Unidos avanzaron en la elaboración de la Alianza para el Progreso. Este amplio programa de ayuda técnica y financiera se proponía combatir el subdesarrollo en la región mediante fuertes inversiones públicas y privadas, dirigidas fundamentalmente a crear las “condiciones previas” de infraestructura y servicios sociales para el progreso de economías capitalistas. Unas condiciones puestas en duda, tanto por los sectores de la izquierda que criticaban la desviación del foco de atención de las condiciones estructurales que generaban el subdesarrollo; cuanto por los sectores de derecha que resistían las propuestas de la Alianza para realizar reformas agrarias o fiscales que modificaran realmente la estructura de las sociedades latinoamericanas.³⁵

La fuerte oposición de diversos sectores nacionales a la Alianza para el Progreso determinó la escasa participación relativa de la Argentina en dicho programa. Aceleró su fracaso regional, un cambio de gobierno y de política exterior en los Estados Unidos (Walcher 2011). De allí que, al promediar la década la Argentina vio disminuir significativamente el caudal de fondos recibidos de la cooperación internacional.

Aunque el gobierno provisional del presidente Guido fue escenario de una fase recesiva de la economía Argentina (iniciada durante el segundo semestre de 1962 y que continuó durante 1963)

³⁵ Para una crítica académica contemporánea sobre la reacción de las oligarquías latinoamericanas a la Alianza para el Progreso ver (Graciarena 1963). Para una crítica política contemporánea no hay mejor ejemplo que el discurso dado por Ernesto “Che” Guevara durante la conferencia de Punta del Este (Guevara s. f.) Citado en (Arias 2009)

que se tradujo en una fuerte fuga de capitales,(Cortés Conde 2007) esto no se reflejó en los flujos de ayuda externa que recibió el país.

Una parte de esta contradicción, quizás pueda explicarse en que la política exterior del gobierno de Guido no implicó una ruptura. A pesar de la profunda crisis política interna, las distintas facciones militares que amenazaban constantemente la estabilidad del gobierno, coincidían en sostener una alineación automática con los Estados Unidos. Esta actitud quedó de manifiesto durante la crisis de los misiles y el bloqueo a Cuba (Paradiso 1993) y permitió que los capitales públicos extranjeros comprometidos siguieran ingresando, con independencia de los avatares de la economía nacional.

Además, aunque Estados Unidos fue el donante más importante de aquellos años, no fue el único. Otros países como Alemania, Italia, Francia, Inglaterra o Japón también otorgaron AOD al país. Es que la potencia hegemónica concebía la asistencia al desarrollo como parte de una estrategia de contención del comunismo en el marco de la guerra fría y promovía en sus aliados la adopción de dicha herramienta. Por eso, durante aquellos años, el sistema de ayuda atravesó un proceso de expansión y consolidación. Los países donantes fueron creando sus programas o agencias nacionales de asistencia externa motivados por una mezcla de intereses nacionales (sostener los vínculos con las ex colonias) y la presión de los sucesivos gobiernos de Estados Unidos para que los países europeos aumentaran su participación en el sistema de ayuda. Así, montada sobre el discurso de la “década del desarrollo”, la comunidad internacional cristalizó en este período un sistema que permitió a los países económicamente más potentes consolidar sus poderes en el sistema internacional.³⁶

Este contexto internacional favorable, fue aprovechado por los gobiernos argentinos durante los primeros años de la década del 60. Aunque el gobierno de Illia promovió algunos ajustes en la política exterior de la Argentina³⁷, se puede presumir que los significativos montos de ayuda externa recibidas durante el primer año del gobierno resultaron un coletazo de las políticas desarrollistas.

³⁶ La compleja ingeniería incluyó la creación en 1960, del Grupo de Asistencia al Desarrollo, que luego se convertiría en la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCDE), la reconversión de los objetivos del BM y la consecuente creación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en su seno para manejar el financiamiento del desarrollo y la delegación a las Naciones Unidas de las zonas ‘blandas’ de la cooperación para el desarrollo como las actividades de asistencia técnica y desarrollo social (educación, salud, etc) (Führer 1996).

³⁷ El presidente Arturo Illia se negó a resignar el principio de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de otras naciones, lo que implicó que la Argentina no participara de las fuerzas interamericanas que intervinieron en la guerra civil de la República Dominicana.

Hacia 1964, se clausura la primera fase de la cooperación en Argentina. Estos primeros años dan cuenta de una particular forma de conjugar los intereses nacionales argentinos con las decisiones estratégicas de las políticas foráneas. Muestran cuánto ha impactado en la determinación de la Argentina como receptor, la decisión de los gobiernos nacionales de abrir su economía a los capitales externos, una de cuyas formas es la ayuda oficial al desarrollo. Señala también, que la estrategia argentina resultó exitosa entre otras cosas porque se desplegó en un momento particular del juego geopolítico regional.

1965-1975: La cooperación en tiempos convulsionados

En contraste con la primera fase, los años que siguieron constituyeron un período de repliegue de la Cooperación Internacional en Argentina. Durante once años el país recibió casi 1880 millones de dólares, cifra que implicó una estrepitosa retracción del promedio anual de AOD, que disminuyó en un 76,5% respecto del período anterior.

¿Qué fue lo que cambió? ¿Por qué la Argentina fue perdiendo paulatinamente su lugar entre los receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo? Nuevamente aquí, al igual que en la etapa anterior y en las subsiguientes las respuestas a estos interrogantes, no obedecen a una causa única sino que están multideterminadas.

La historia nacional de aquellos convulsionados años da cuenta de una profunda disputa entre proyectos de desarrollo. El centro del conflicto no era tanto acerca de los mecanismos para lograr el crecimiento económico (aunque ciertamente, dichos temas se discutían) sino respecto del modelo de participación y la forma de inserción del movimiento obrero en el sistema político. La persistente proscripción del peronismo teñía de ilegitimidad a todos los gobiernos y fue creando un clima político que presentaba a la violencia como la única vía para alcanzar el poder y realizar cambios. De allí que, los diversos intentos por articular políticas de desarrollo nacional se vieran impugnados y sistemáticamente interrumpidos a lo largo de la década.

Contrariamente a las formas (y demandas sociales) de la época, el modelo propuesto por el gobierno de Illia tenía un marcado sesgo moderado. El plan de desarrollo nacional, preveía medidas de largo plazo para estabilizar la economía (controlar la inflación y equilibrar la balanza de pagos) y otorgaba un rol central al Estado como agente del desarrollo. Sus políticas económicas tendían a estimular la reactivación económica mediante políticas monetarias y fiscales de orientación

keynesiana que estimulaban la demanda y privilegiaban la creación de puestos de trabajo. Los principios que organizaron sus discursos promovían la intervención estatal y un marcado nacionalismo económico.

Estas orientaciones en la política nacional tuvieron su impacto en las relaciones exteriores del país. El recelo hacia el capital extranjero que lo llevó a anular los contratos petroleros con empresas internacionales, sumado a los planteos autonomistas que implicaron entre otras cuestiones la negación del envío de tropas a Santo Domingo para que apoyaran la intervención norteamericana, deterioraron la imagen de la Argentina frente a la comunidad internacional. De alguna manera, estas claves de lectura permiten una interpretación acerca del fuerte descenso de los flujos de AOD en los últimos años de su gobierno.

Sin embargo, esta tendencia debería haberse modificado una vez que el gobierno de Illia fue derrocado e instaurado el de la Revolución Argentina; pero no fue así. La alineación de las Fuerzas Armadas de entonces con los Estados Unidos sobre la base de un compartido anticomunismo no alcanzó para revertir las tendencias decrecientes en los flujos de AOD.

En su dimensión externa, y en una de las tantas líneas de continuidad con las políticas de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), la Revolución Argentina tendió a priorizar la opción latinoamericana. Sin embargo esta perspectiva, no estuvo exenta de debates internos. Las disputas incluían entre otras cosas la preocupación por la “cuestión brasileña”, que suponía una amenaza al equilibrio regional de poder, por lo que el gobierno argentino estrechó sus vínculos con otros países de la región como Chile. También, implicaba alejarse de la vía multilateral y refugiarse en negociaciones bilaterales, lo cual planteó dificultades, particularmente entre el presidente Onganía y algunos de sus funcionarios que adscribían a una corriente de tipo “internacionalista”.³⁸ Este giro hacia la región, profundizó en cierta forma su aislamiento respecto de los países centrales que no veían con agrado los cambios internos del país.

Además, el modelo de desarrollo impulsado por los gobiernos de la Revolución Argentina, teñido de un discurso modernizador y eficientista se fue alejando paulatinamente de los postulados liberales más caros a las narrativas prevaecientes en la comunidad internacional. A medida que el así llamado “tiempo social” de la revolución fue imponiendo su urgencia, los significantes como “desarrollo” y “modernización”, que permitían unificar bajo un discurso general pero ambiguo

³⁸ Para un interesante aunque sesgado relato sobre el conflicto entre el ejecutivo y la cancillería se pueden revisar las anécdotas relatadas en (Roth 1981)

distintos sectores sociales, fueron adquiriendo contenidos más específicos que alejaron a las elites liberales que conformaban una de las bases de apoyo más importantes de dicho gobierno (Laguado Duca 2010). Lo que en un comienzo fue una propuesta más liberal devino con el paso de los años y como reflejo de un clima de época, más nacionalista y antidependiente (Paradiso 1993). Este cambio, dificultaba no sólo la consolidación de una coalición interna que permitiera al gobierno realizar los cambios estructurales enunciados, sino que también generaba una cierta desconfianza por parte de los principales países donantes.

Tampoco Perón tuvo la oportunidad de revertir esta situación. Su breve y convulsionado tercer mandato (de marzo de 1973 a julio de 1974) no le permitió profundizar una de las vías que podría haber ubicado al país en un rol diferente respecto de la cooperación internacional. Primero a través de Campora y Lastiri, en sus respectivos y cortos mandatos, y luego personalmente, trató de romper la alineación automática con Occidente, en especial con Estados Unidos. De allí que en su política exterior incluyera una estrategia de diálogo con América Latina y la decisión de ingresar formalmente al Movimiento de los Países No Alineados (Saavedra 2004). Estos intentos deberían interpretarse como señales de adopción de un rol más activo en el sistema internacional y de búsqueda de un mayor margen de negociación frente a los países centrales. Sin embargo, el planteo de un esquema de desarrollo más independiente no tuvo tiempo para cristalizar. La muerte de Perón y el colapso del gobierno de su sucesora, María Estela Martínez de Perón, marchitaron las posibilidades que un escenario internacional optimista ofrecía al país.

En efecto, parte de las coincidencias entre los gobiernos de facto y el democrático, tenían su origen en las transformaciones que estaban ocurriendo en la arena internacional. La bipolaridad estaba puesta en cuestión. El clima de distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, sumado al apogeo económico de Europa y Japón hacían suponer el inicio de una nueva etapa en la organización del mundo. No en vano, en 1974 las Naciones Unidas aprobaron el Plan de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, considerado como un manifiesto de las reivindicaciones de los países del denominado “tercer mundo”.

Además, pese a los diferentes proyectos de país que promovieron los sucesivos gobiernos³⁹ y al creciente conflicto social que dificultaba la implementación de políticas de largo plazo, esta fase

³⁹ Vale la pena recordar que en clave política, la segunda fase de la Argentina como receptor abarca los últimos años de la presidencia de Illia, la sucesión de gobiernos militares de la Revolución Argentina (Onganía, Levingston y Lanusse) y los convulsionados años del retorno de Perón y su muerte.

coincide con uno de los pocos períodos de crecimiento sostenido del PBI del país (a un 4,1% anual) (Cortés Conde 2007). Dicho fenómeno, sumado a la reorientación (aunque con vaivenes) de las relaciones internacionales del país entre 1965 y 1974, definieron una tendencia decreciente en los flujos de AOD que recibió Argentina.

A la reducción de los montos en términos absolutos se sumó un cambio en la composición de las ayudas recibidas. Aunque, al igual que en la fase anterior prevalecieron los créditos bilaterales provenientes mayoritariamente de Estados Unidos, Italia y Alemania; se incrementaron las donaciones que pasaron de ser el 2,5% de la ayuda recibida durante la primera fase, al 25% durante esta segunda fase. Asimismo durante estos años, los organismos multilaterales acentuaron su presencia equilibrando de esta forma la ayuda proveniente de fondos bilaterales.

Esta mayor presencia de instituciones multilaterales coincide con una fuerte expansión de su influencia a escala global. Con el fin de acompañar el crecimiento de la economía global tanto las instituciones multilaterales de créditos, que proveían capital en términos preferenciales, como los organismos dependientes de las Naciones Unidas que proveían cooperación técnica para apoyar el desarrollo de servicios económicos, sociales y administrativos incrementaron su presencia en todo el mundo en desarrollo. Particularmente, en Argentina fueron los organismos internacionales de crédito (FMI, BM y BID) quienes mayor influencia acumularon puesto que tenían la capacidad de incidir en las decisiones gubernamentales, tanto a través de los expertos que mediante sus estudios técnicos orientaban las decisiones, cuanto mediante el establecimiento de condicionalidades en los contratos. Sin embargo, es de notar que también el PNUD, y otros organismos como UNICEF y la UNTA ejecutaron durante dicho período programas de ayuda oficial.

Como se ha visto, el modo en que las autoridades argentinas definieron su inserción en el mundo durante esta fase tenía como consecuencia el trazado de estrategias de cooperación que permitieran unas relaciones económicas internacionales más justas y orientadas hacia la región. Sin embargo, dichas estrategias no lograron consolidarse en parte debido a los conflictos internos y el alto grado de inestabilidad política que atravesó el país en dicho período. Además, impulsadas por un espíritu de época de confrontación entre el Norte y el Sur, dichas estrategias se desarrollaron en clave dicotómica (dependencia o autonomía) y no permitieron la construcción de vínculos alternativos que podrían haber estimulado la captación de ayudas provenientes de los países del Norte.

Finalmente, otro de los factores que puede contribuir a explicar parcialmente la disminución de los fondos oficiales, tiene que ver con una revisión ocurrida al interior del régimen de asistencia internacional, acerca de su efectividad para lograr el desarrollo de los países. Entre finales de la década del '60 y comienzos de los años '70, y en el marco de los procesos de descolonización de África, los principales proveedores de ayuda revisaron sus estrategias y decidieron focalizar sus esfuerzos con un enfoque centrado en la satisfacción de las necesidades básicas humanas. Esto implicó, que la prioridad de la asignación de las ayudas de cooperación internacional virara hacia otras regiones (Pattacini, 2009).

El ocaso de la segunda fase de la cooperación en Argentina coincide con el final de una etapa de la historia nacional. Los años que siguieron fueron sombríos y apocados pero iniciaron un período complejo de la AOD en el país, que abarca la peor dictadura del siglo y los gobiernos de la recuperación y consolidación democrática. Los tres factores (conflicto político interno, política exterior confrontativa con el norte y un régimen de cooperación internacional desinteresado por la región) que durante la segunda fase delinearon relaciones de cooperación, cuando menos erráticas seguirían tallando durante los primeros años de la fase siguiente. Sin embargo, avanzado el período estos factores revertirían dando lugar a una lenta recuperación.

1976-1993: la cooperación internacional entre la dictadura y la democracia

Los diecisiete años que abarca la tercera fase de la cooperación internacional en la Argentina describe una curva de lenta recuperación de los fondos de cooperación. Iniciado con un período de estabilidad en los valores más bajos de su historia, la Argentina recibió un total de 3025 millones de dólares en concepto de AOD con lo que se revirtió la reducción de fondos que se perfiló en la etapa anterior.

Como se dijo anteriormente, el período comprende los gobiernos de la dictadura militar y los democráticos de Alfonsín y Menem (primer mandato). Vale preguntarse, entonces ¿Cómo se explica que la cooperación internacional haya mantenido la tendencia a lo largo de procesos políticos tan distintos?

La muerte de Perón, dejó un escenario extremadamente conflictivo, tanto en lo político como en lo económico. Las disidencias internas del partido peronista sumadas al fortalecimiento de los grupos guerrilleros que acrecentaban el clima de violencia, se sumaron a un proceso inflacionario

cuyo desenlace vino de la mano de un plan de ajuste estructural muy pronunciado pero mal ejecutado, que no logró los objetivos que se había propuesto.

Como solución, tras el derrocamiento de la viuda de Perón, el gobierno de la dictadura estructuró un plan a partir de dos ejes: el restablecimiento del orden que suponía "...la erradicación de la subversión y promover el desarrollo armónico de la vida nacional..." y la reestructuración económica, que incluía la restauración de "...los valores esenciales que hacen a los fundamentos de la conducción integral del Estado..."(Junta Militar 1980a). El adoctrinamiento social se lograría, según dicha concepción, a través de la eliminación de los factores distorsivos. La liberalización económica tenía por objeto reconvertir una estructura económica que había acunado la crisis social y económica; el "desorden" que la dictadura se había propuesto resolver (Canitrot 1980). El plan de desarrollo del "Proceso de Reorganización Nacional" suponía, sucintamente, una fuerte restricción a las libertades civiles y políticas y una liberalización de la economía, que preveía entre otras medidas "control y disminución del déficit fiscal, aliento a las inversiones, revertir la política estatizante..."(Junta Militar 1980a:Anexo I)

Estas dos dimensiones del plan de acción (represión política y liberalismo económico) definieron un perfil de país cuya contradicción se manifestaría en el escenario internacional. Aunque el gobierno situara entre sus objetivos básicos la "ubicación internacional en el mundo occidental y cristiano"(Junta Militar 1980b) y hubiera previsto el esclarecimiento "a través de su servicio exterior de los propósitos y objetivos perseguidos en el proceso en ejecución, a fin de neutralizar la posible acción de aislamiento que buscaran concretar el marxismo internacional y otros intereses antinacionales"(Junta Militar 1980a:Anexo), las prácticas represivas y de violación sistemática de los derechos humanos utilizadas para imponer el orden convertirían al país en un "paria internacional".⁴⁰ Por eso, y a pesar de la coincidencia de intereses en el plano económico con los mayores donantes de AOD, la forma en la que el plan de desarrollo impactó en la política exterior argentina promovió relaciones de cooperación muy endebles, de baja cuantía y usualmente alineadas con los intereses estratégicos de los donantes.

Al definir su plan de acción, la junta militar no quiso o no supo leer la nueva clave política que se impulsaba en aquellos años de la década del setenta desde los centros del poder mundial. Como

⁴⁰ El término ha sido empleado por Carlos Escudé en una gran cantidad de ensayos, para describir el modo en que una serie de decisiones de política exterior han llevado al país un aislamiento repetido en distintos momentos de su historia (Escudé y Williams 1984).

una forma de salir de la crisis política interna que había generado el caso Watergate en los Estados Unidos, el gobierno demócrata del presidente Carter inscribió en la agenda internacional la cuestión de la defensa de los derechos humanos. Ciertamente es que dicha política estaba orientada a condenar principalmente la violación de derechos humanos dentro del bloque soviético, pero impactó también en su propia área de influencia (Rapoport 2000). En esta cuestión, los países de Europa Occidental respaldaron la condena al régimen militar impulsada desde los Estados Unidos.

Este aislamiento se tradujo en una profunda variación de la composición y proveniencia de los fondos de AOD. Contrariamente a los períodos anteriores, durante la dictadura hubo una preponderancia de poco más del 50% de las donaciones por sobre los créditos sobre todo entre los cooperantes bilaterales. En particular, los Estados Unidos dejaron de otorgar AOD a la Argentina y los otros países miembros del CAD redujeron significativamente sus aportes. Aunque para la totalidad del período Alemania, Italia y Japón mantuvieron su protagonismo como proveedores de cooperación, la retracción relativa de sus fondos durante la dictadura dejó lugar a una presencia mayor de aquellos provenientes de los países más pequeños de Europa, principalmente Holanda, aunque también Bélgica, Austria y Suiza.⁴¹ En contraposición, durante el gobierno militar se incrementó la proporción de los aportes que representaban los fondos multilaterales y, aunque el gobierno de Carter se mostró reticente a la concesión de préstamos por parte de los bancos de desarrollo multilateral, la Argentina continuó recibiendo durante este período créditos provenientes del Fondo Especial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este sentido, se evidencia que aunque ciertos aspectos de las políticas nacionales no gozaron del beneplácito de los Estados donantes, la comunidad internacional principalmente a través de sus instituciones multilaterales, pero también a través de los donantes tradicionales, mantuvo sus vínculos de cooperación con el país. Aunque países como Holanda, a través de las donaciones realizadas en el sector “emergencia” y el “sector de infraestructura y servicios”, apoyaron proyectos vinculados con la defensa de los derechos humanos⁴²; la gran mayoría de los fondos de AOD, fueron destinados a áreas relacionados con el desarrollo económico. Más allá de la condena ‘moral’

⁴¹ Si bien, la información disponible sobre el destino de los fondos es escasa e incompleta (la Base de datos CRS que contiene información detallada por proyectos) de los 184 proyectos registrados durante la dictadura, la mayoría (73%) fueron impulsados por Alemania lo cual, tiene relación con las cifras que lo indican como el principal donante del período según la información provista por la base de datos CAD. La información en la base CRS está disponible de modo incompleto a partir de 1975.

⁴² Según la Base CRS, el Reino de los Países Bajos otorgó donaciones para proyectos destinados a la ayuda humanitaria; la ayuda y el alivio a refugiados, a desplazados, a emigrantes y a prisioneros políticos y sus familias; el desarrollo de un programa sobre derechos humanos y de servicios legales.

ejercida en el plano de la política internacional, los principales actores de la cooperación internacional siguieron financiando ciertas áreas que se correspondían con sus intereses estratégicos. Aunque los fondos hayan sido escasos la cooperación internacional apoyó los propósitos del gobierno en la medida en que dichos objetivos resultaron de interés para los donantes.

Entre los proyectos financiados con AOD⁴³ parecieran haber prevalecido los proyectos relacionados con el sector de infraestructura y servicios, que a su vez estaban en línea con los grandes proyectos de infraestructura que buscó promover el ministro de economía Martínez de Hoz (tales como las centrales del Comahue y Salto Grande). Estas acciones promovidas, principalmente por Alemania, incluyeron mayoritariamente créditos destinados a la transmisión y distribución de energía eléctrica y las inversiones para la producción a través de plantas hidroeléctricas.

Además, el gobierno militar compensó la escasez de fondos provenientes de la AOD para financiar su proyecto mediante el incremento en los flujos privados (comercio, inversiones directas y préstamos privados). En particular, la política liberal del gobierno militar, alentó la adquisición de fondos a través de deuda pública, que se incrementó en más de un 700% durante el período (Rapoport 2000). A su vez, la contratación de deuda externa alentó la reacción de la cooperación internacional. En el inicio de lo que se denominó la crisis de la deuda (1981-1982), Alemania otorgó dos donaciones vinculadas al perdón de la deuda.

El lánguido vínculo sostenido por la cooperación internacional durante el régimen militar comenzó a variar hacia mitad de la década del ochenta reforzando la tendencia creciente con un cambio en sus magnitudes. Durante el primer lustro de los años ochenta los flujos de AOD hacia la Argentina habían aumentado un 25% respecto del promedio de fondos recibidos entre 1976 y 1979. Pero durante los últimos años de esta fase, ya en pleno proceso de consolidación de la democracia, dichos fondos aumentaron en más de un 99% respecto de aquellos primeros años.

⁴³ Aunque durante la dictadura la gran mayoría de los proyectos (63%) no tiene indicado la temática o el sector al que fueron dedicados, entre aquellos que poseen esa información parecieran haber prevalecido los proyectos relacionados con el sector de infraestructura y servicios, (23 proyectos aproximadamente un 12,5%) promovidas, principalmente por Alemania. También se recibieron donaciones (15 proyectos; 8%) por parte de Noruega, Holanda, Canadá y el Fondo Especial del BID para desarrollar proyectos en los sectores de infraestructura social (educación y salud etc.); y préstamos otorgados por el BID, Alemania, Japón y Austria para apoyar el desarrollo de los sectores productivos (pesca, agricultura y construcción). Base de datos CRS, metadata descargada el 13 de abril de 2011.

Contrariamente a lo que podría suponerse, este significativo incremento en los flujos de cooperación no ocurrió a partir de la transición entre regímenes políticos. Por el contrario, el cambio de magnitudes coincidió con un giro en la política económica hacia la mitad del primer gobierno democrático.

Durante los primeros años, el gobierno de Raúl Alfonsín promovió un modelo de desarrollo basado en el ejercicio activo de la ciudadanía y una propuesta heterodoxa de estímulo al crecimiento bajo el auspicio de un Estado “independiente”. La consigna electoral de “con la democracia se come, se educa y se cura” reflejaba el valor causal dado al sistema político en la consecución del desarrollo.

A pesar del crítico legado económico de la dictadura que incluía procesos inflacionarios cíclicos, déficit fiscal, deuda externa, estancamiento económico, caducidad del aparato productivo y una inequitativa distribución del ingreso, Alfonsín sostuvo que *“los objetivos fundamentales del gobierno constitucional se encuadran en los ámbitos cultural, social y político.”* (Alfonsín 1983:33) Democracia era sinónimo de proyecto de país y se traduciría en políticas educativas, de trabajo y acción social que promoverían una sociedad más equitativa; moderando, de esta forma, la puja distributiva que había elevado los niveles de conflictividad social en las décadas precedentes.

Sin embargo, el énfasis puesto en los aspectos culturales, sociales y políticos no tardaría en ceder. Con el correr de las sucesivas crisis de gobierno, se invirtió el orden causal en el diagnóstico de los problemas argentinos. A partir de enero de 1985 se dio prelación a las cuestiones económicas. En un contexto nacional, de caída de la actividad económica, y uno internacional marcado por “el ascenso irrefrenable de la marea liberal” (Paradiso 1993:189) el plan Austral, de “ajuste positivo”, pretendió atacar principalmente la inflación por su profundo contenido disruptivo del orden social.

Luego del éxito inicial del Plan Austral, en que la economía argentina se recuperó notablemente (disminución de la tasa de inflación, aumento de las reservas y crecimiento del PBI), los síntomas de la crisis volvieron a manifestarse. Los cambios introducidos en dicho el Plan, a mediados de 1987, tuvieron una orientación netamente ortodoxa que pretendió corregir las deficiencias estructurales. A un nuevo congelamiento de precios y salarios, una minidevaluación y el mantenimiento del constreñimiento monetario se sumaron propuestas de reforma estructural de la administración pública y de liberalización financiera.

Sin entrar en los entretelones de este proceso, que fue construyendo evidencias para que las interpretaciones sobre el fenómeno inflacionario vincularan como su causa a los problemas de financiamiento del estado; se verifica que las opciones elegidas para paliar la inflación, tenían similitudes con una ola de reformas que se estaba implementando simultáneamente en otros países de la región (Gerchunoff y Llach 2010).

Durante aquellos años los países en vías de desarrollo, particularmente los de América Latina, continuaban sufriendo las consecuencias de lo que se denominó ‘la crisis de la deuda’. Las elevadas tasas de interés y las dificultades para colocar sus productos comerciales en los principales mercados profundizaron sus crisis fiscales e impidieron la obtención de divisas para hacer frente a las deudas contraídas. Primero a través del Plan Baker y luego a través del Plan Brady la comunidad internacional estimuló diversos programas de ajuste estructural y vinculó los flujos de ayuda a su implementación.⁴⁴

La Argentina no fue ajena a estos procesos. Las propuestas y discursos de la comunidad financiera internacional se fueron colando en las decisiones de política nacional e impregnaron la forma de pensar soluciones de desarrollo autónomas. De esta forma, durante los primeros años del gobierno de Menem, se desplegaron políticas alineadas con lo que promovía el denominado Consenso de Washington: reforma estructural del Estado para reducir el déficit fiscal, eliminar subsidios, desregular los mercados (particularmente el de trabajo), liberalizar el comercio y privatizar las empresas estatales (Williamson 2004). Una de las formas en las que estas ideas atravesaron las fronteras nacionales fue a mediante los proyectos de cooperación internacional.

Con los límites que presenta la información disponible, el análisis cualitativo de los sectores que financiaron los principales cooperantes (Italia, Alemania y Japón) entre 1983 y 1993 ejemplifica que los apoyos brindados promovían un modelo de desarrollo asociado con la apertura económica y el libre comercio.⁴⁵ Aunque en áreas diferenciadas y por motivos estratégicos diferentes, los tres

⁴⁴ El “Programa para el Crecimiento Sostenido” también conocido como Plan Baker fue presentado en 1985 por el secretario del Tesoro de los Estados Unidos y proponía otorgar fondos por 47.000 millones de dólares a quince países altamente endeudados a cambio de la implementación de políticas de apertura y libre mercado y de los planes de ajuste indicados por el FMI. Por su parte, el Plan Brady fue impulsado por el nuevo secretario del Tesoro de los Estados Unidos, en 1989 quien ante el fracaso del Plan Baker, propuso fórmulas de reducción de deuda en lugar de créditos nuevos aunque también a cambio de la implementación de planes de ajuste. (Rapoport 2000:859–860)

⁴⁵ De acuerdo con los escasos datos provistos por la base de datos CRS para los años que van desde 1983 a 1993, la mayor parte de los proyectos Alemanes estaban relacionados con la deuda (17/35), con el sector de infraestructura económica y servicios (3/35) o el apoyo a algún sector productivo (6/35). Para Japón 62 de los 93 proyectos registrados en la CRS están relacionados con la pesca o la agricultura y son en su mayoría créditos. Aunque el caso Italiano resulta el más equilibrado en la distribución por áreas de sus proyectos, se observa de todas maneras un fuerte apoyo a las

países promovieron proyectos de cooperación en apoyo a algún sector productivo y constituyeron financiamientos con modalidad de créditos.

Al menos hasta 1989, el crecimiento de los fondos de AOD hacia Argentina, que contrasta con el relativo estancamiento de sus flujos globales, puede asociarse directamente a las políticas nacionales referidas. Luego, con la finalización de la guerra fría, las expectativas generadas en torno de los “dividendos de paz” provocaron un incremento de los fondos disponibles para financiar el desarrollo y no puede establecerse una correlación robusta que desvincule el crecimiento de los fondos que recibió la Argentina del crecimiento global de fondos para la AOD. No obstante, puede inferirse que en un contexto internacional en el que la AOD se asumía, aún, como un instrumento para la consolidación de bloques de poder, la paulatina adhesión de la Argentina al modelo liberal estimuló el apoyo de la comunidad internacional mediante proyectos de cooperación.

Aunque, la correlación ‘implantación del neoliberalismo-aumento de AOD’ no es del todo concluyente, y la fase siguiente la pondrá en duda, el análisis precedente evidencia una relación entre el proceso paulatino de cambio en las ideas circulantes respecto del modelo de desarrollo del país y el incremento de los fondos provenientes de la cooperación internacional. En este sentido, los datos analizados en el ámbito bilateral ponen en evidencia que la cooperación internacional es parte de la política exterior de los donantes y su instrumentación resulta funcional para la ampliación de mercados y la facilitación de operaciones comerciales.

1994-2001: la cooperación con la Argentina neoliberal.

La cuarta fase describe un nuevo proceso decreciente de los fondos que la Argentina recibió en concepto de AOD. Durante los 7 años que abarcaron la finalización del primer gobierno de Menem, su segundo mandato y la experiencia fallida de casi dos años del gobierno de la Alianza (UCR-Frepaso), el país recibió 1544 millones de dólares. El cambio no fue sólo cuantitativo. El perfil que el país tenía en el marco del régimen de cooperación internacional sufrió una fuerte transformación. Parte de estos cambios tienen raíces en las dinámicas externas pero otros se debieron a decisiones de política interna.

áreas de infraestructura económica y servicios (14/141), sectores productivos (46/141) y proyectos multisector o temas transversales (19/141). No obstante, dicho país también brindó un contundente apoyo a proyectos de infraestructura social (54/141) y otras áreas como la ayuda humanitaria (4/141) y la asistencia general a programas (4/141).

Ante la mirada atónita de sus propios votantes, que habían seguido proclamas electorales que prometían el ‘salariazó’ y ‘la revolución productiva’, el modelo de desarrollo impulsado por el gobierno menemista se orientó hacia las ideas neoliberales. Esta transformación del programa de gobierno buscaba encontrar soluciones al crítico legado de crisis hiperinflacionaria, deterioro de las cuentas fiscales, alto grado de endeudamiento y dificultades de acceso al capital de la administración radical. Persuadido de los límites que impondría a su acción de gobierno el cumplimiento de las promesas electorales, la estrategia de Menem al asumir el poder fue trazar una alianza con los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros. Los procesos de privatización de las empresas públicas y los cambios de los roles y funciones reservados al Estado y al mercado, implicaron una profunda transformación de la estructura productiva y social del país.

Para desplegar cabalmente esta estrategia, el gobierno de Menem orientó su política exterior a consolidar la inserción internacional de la Argentina en el mundo de la post-guerra fría. Con base en la teoría del realismo periférico, el gobierno emprendió una serie de acciones⁴⁶ destinadas a demostrar una alineación casi automática con los Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica y la profundización de sus vínculos transnacionales, sobre todo, en materia económica. Esto redundó, en un respaldo político de dicho país al gobierno menemista e impactó en la reanudación de la provisión de AOD bilateral, que había estado ausente desde comienzos de la década del setenta.

El énfasis puesto en la dimensión económica de las relaciones externas también, llevó al gobierno a afianzar el vínculo con la Comunidad Económica Europea, con la que se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica en 1990. Dicho convenio, sentó las bases para profundizar durante la década del noventa las relaciones bilaterales con los miembros de la Unión Europea.⁴⁷ En este marco, los donantes utilizaron los relativamente escasos fondos destinados a la cooperación con la Argentina para complementar las relaciones comerciales. Tal fue el caso de España, que se convirtió a lo largo de la década y a través de su cooperación para el desarrollo (en particular de los créditos canalizados a través de su Fondo de Asistencia al Desarrollo

⁴⁶ Brevemente, pueden mencionarse entre otras acciones el envío de tropas al Golfo Pérsico en 1990, la eliminación del Plan Misilístico Condor (1991) o la suscripción al tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina.

⁴⁷ Algunos países realizaron grandes inversiones en distintos sectores como el de las telecomunicaciones o el energético y participaron activamente en el proceso de privatizaciones. Además, muchas de sus empresas realizaron en el país actividades mediante inversión directa.

y a partir de 1995 mediante los “Fondos Mixtos de Cooperación”) ⁴⁸ en el segundo donante Europeo en América Latina (Freres y Bayo 2009).

Además, como parte de la imagen que el gobierno intentaba proyectar internacionalmente se intensificaron las acciones de cooperación realizadas en el marco del Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FOAR), que había sido creado en 1992. Estas actividades habilitaban, además, la activación de algunos convenios cuya vigencia dependía de que la Argentina se constituyera en oferente de cooperación y fortalecía la posición de la Argentina para ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (MRECIC, Subdirección Nacional de Cooperación Internacional 1999).

Este fue un período muy activo de los vínculos de la Argentina con la cooperación internacional en el que el país trazó por primera vez de manera explícita una estrategia para ordenar y mejorar dichos lazos. Sin embargo, los esfuerzos nacionales destinados a mejorar sus relaciones internacionales no lograron revertir las tendencias generales de los fondos de AOD. Esta política se desarrolló en el marco de lo que ha sido denominado como “la fatiga de la ayuda”. La expresión, que refiere a un profundo desencanto por parte de los donantes respecto de los resultados obtenidos para alcanzar el desarrollo a través de la ayuda internacional, se plasmó a partir de la segunda mitad de la década del ‘90 en una importante retracción de los fondos canalizados por este medio.

La conjunción entre los indicadores macroeconómicos favorables de Argentina y un proceso de revisión de los impactos de la ayuda a nivel internacional, condujeron a que durante este período se redujeran los flujos de AOD que recibía el país.

Esta disminución se manifestó tanto en las donaciones como en los créditos y condujo al afianzamiento de una tendencia que venía del período anterior (tomado en su conjunto), equilibrando la distribución entre ambos flujos en torno al 50% aproximadamente. Sin embargo, no afectó la calidad de las relaciones. La lista de los países con quienes más cooperación tuvo Argentina siguió estando integrada por España, Italia, Alemania, Japón y Francia. Esta información se corresponde con los datos reportados en la base CRS, que indica que de los 1400 proyectos ejecutados durante este período, casi el 69% corresponde a los 5 países antes mencionados.

⁴⁸ No es este el lugar para profundizar acerca de la trayectoria de la cooperación española. Baste aclarar que el cambio en la preponderancia de los instrumentos utilizados tuvo que ver con las fuertes críticas recibidas a comienzos de los 90 por la aplicación interesada de la AOD española. Una vez que dicho país ingresó a la Unión Europea tuvo alinearse con los principios que aplicaba dicha entidad y desalentar la ayuda vinculada a la promoción de sus intereses económicos.

El análisis de los sectores que apoyaron respectivamente indica que Japón, como en fases anteriores continuó financiando mayoritariamente los sectores productivos, mientras que contrariamente a otros períodos España, Italia, Alemania y Francia se caracterizaron por sostener proyectos de infraestructura social sobre todo desde 1998 en adelante. Estos proyectos han respondido probablemente, a la agudización de la crisis social que comenzaba a mostrar sus signos más aciagos y terminaría decantando en el 2001. Porque aunque las políticas económicas impulsadas durante el gobierno menemista condujeron a la mejora de los indicadores de crecimiento de la economía argentina, que señalaron valores crecientes hasta 1998 (con una breve retracción durante la crisis de 1994); los datos tendieron a ocultar que, a medida que la década avanzó, la crisis del mercado laboral fue horadando la situación social aumentando la desigualdad entre los sectores minoritarios más ricos, y la amplia masa de sectores intermedios y pobres.

Por su parte, el gobierno de la Alianza mantuvo una línea de continuidad en el modelo de desarrollo económico impulsado que sólo agravó los indicadores sociales. Como consecuencia, la orientación de su política exterior tampoco presentó variaciones significativas durante los dos años de gobierno. Aunque el nuevo gobierno intentó diferenciarse en su política exterior, adoptando una política de “bajo perfil” y adscribiendo a una visión “más bien ética y normativa del sistema internacional” los hechos no acompañaron el discurso. La política exterior del gobierno de la Alianza estuvo fuertemente condicionada por la necesidad de negociar apoyos económicos que garantizaran el sostenimiento de la crítica situación económica y financiera (Bernal Meza 2002). En este sentido, las relaciones de cooperación y la definición del perfil del país en el marco del régimen de cooperación internacional mantuvieron la inercia heredada del gobierno anterior.

La orientación de los fondos hacia proyectos de infraestructura social durante los últimos años del período tuvo además, una influencia externa. Como resultado de la, ya mencionada, “fatiga de la ayuda” el régimen de cooperación internacional inició un proceso de revisión de sus objetivos y modos de hacer. El cambio en las ideas vigentes en el régimen de cooperación condujo a la focalización de las acciones financiadas mediante AOD en aquellas vinculadas con el desarrollo humano de los países.

Esta fase de la cooperación en Argentina muestra que la recepción de la AOD no tiene un origen único en las políticas de los donantes sino que están influidos también por las consecuencias que tiene la aplicación de ciertas políticas nacionales.

Contrariamente a lo que ocurriera en otras fases de la cooperación en Argentina, durante estos años la aplicación de estrategias para captar la atención de capitales internacionales y favorecer un modelo de desarrollo económico neoliberal no implicó el incremento de fondos de la ayuda oficial al desarrollo. Primó en este caso el impacto de otra política doméstica. La política cambiaria de convertibilidad provocó que el PBI per capita, principal indicador de desarrollo utilizado por los organismos internacionales, tuviera valores muy altos y ocultara los profundos problemas de desarrollo social que tenían amplios sectores de la población. Además, el esfuerzo realizado para ingresar a la OCDE y abandonar la identificación del país como uno en vías de desarrollo era contrario al fortalecimiento del perfil de receptor de la Argentina; favoreciendo, en cambio, aquel de donante. Esta situación se conjugó, además, con un proceso externo en el que la orientación general del régimen viró hacia los países con menores niveles de desarrollo y obstaculizó la asignación de recursos para países de renta media como la Argentina.

2002-2009: La cooperación con la Argentina post-neoliberal.

Los últimos ocho años de esta historia no describen una tendencia homogénea. Por el contrario, la metodología utilizada señala una subdivisión del período en pequeñas sub-fases porque cada dos años cambia el signo de los fondos recibidos. No obstante, ceñirse a la metodología en este caso, terminaría por afectar el análisis y perder la visión sobre el proceso. Además la cercanía con los hechos impide tener una mirada de largo plazo que haga inteligible los hechos. Por eso, se ha decidido englobar estos últimos años en un único relato que brinde, en la medida de lo posible, coherencia a los datos escrutados.

A pesar de que el signo de los fondos recibidos es inestable, un dato es insoslayable: entre el 2002 y el 2009, la Argentina perdió paulatinamente la capacidad de recibir AOD. Los 922 millones que ingresaron en el período, representan el promedio anual más bajo de la historia de la cooperación en Argentina. Resulta sencillo explicar esta disminución en la recepción de los fondos a partir de la evolución general del régimen de cooperación, pero en línea con el análisis precedente, resulta interesante señalar el modo en que se han conjugado la coyuntura internacional y las decisiones nacionales para obtener estos magros resultados para la cooperación internacional en el país.

La crisis argentina del 2001 inauguró una nueva etapa en la política del país que se manifestó tanto en su dimensión interna como externa. En una revisión crítica de las políticas neoliberales implementadas durante la década precedente, los sucesivos gobiernos (Duhalde [2002-2003], Kirchner [2003-2007] y Fernandez de Kirchner [2007-2011]) revisitaron algunos de los preceptos desarrollistas, y redefinieron, paulatinamente, las relaciones entre el Estado y la sociedad mediante un rol cada vez más activo del primero en la organización de la vida social y el funcionamiento del mercado.

Apremiado por la urgencia y la profunda crisis social, el gobierno interino de Eduardo Duhalde dedicó las energías a restablecer las relaciones político-económicas del país, desarrollar políticas sociales de contención para los afectados por la crisis y negociar la deuda con los acreedores internacionales.⁴⁹ Aunque resulta difícil identificar un “plan de desarrollo” para un gobierno interino, cercado por una coyuntura político y social crítica, es necesario enfatizar que en términos políticos inauguró una etapa basada en la crítica a las políticas neoliberales que, por oposición, proponía un modelo neodesarrollista.

Mediante un sistema de cambio flexible y el mantenimiento del default, Duhalde estableció las bases que permitieron a su sucesor, Kirchner, capitalizar un mayor margen de maniobra para su futuro gobierno [(Bonvecchi 2004) citado en (Williams Gonçalves 2009)].

En una línea de continuidad, la matriz de desarrollo propuesta por el Kirchnerismo⁵⁰ de corte proteccionista y regulador, basado en la exportación agrícola y en el estímulo al desarrollo de la producción nacional bajo el auspicio y la intervención estatal, generaron durante los primeros años altas tasas de crecimiento y la recuperación de los niveles de empleo.

La reivindicación y resignificación de políticas neo-keynesianas fueron consistentes con las transformaciones políticas al interior de los países de la región. El “giro hacia la izquierda” que protagonizaron la gran mayoría de los países latinoamericanos, simbolizó la llegada al poder de gobiernos que incluyeron la agenda social y la redistribución de la riqueza como medidas centrales de sus políticas de Estado. En lo que respecta a su proyección internacional, el así llamado regionalismo *post-liberal* dio cuenta de una agenda más amplia que el modelo del regionalismo

⁴⁹ Así lo expresaba en su discurso de asunción ante el Congreso de la Nación el 01/01/2002 “Esta gestión que hoy mismo comienza su tarea se propone lograr pocos objetivos básicos: primero, reconstruir la autoridad política e institucional de la Argentina; segundo, garantizar la paz en la Argentina; tercero, sentar las bases para el cambio del modelo económico y social”

⁵⁰ Cuando se hace alusión al Kirchnerismo, se refiere tanto al gobierno de Nestor Kirchner como al de su sucesora, Cristina Fernandez.

abierto, basado casi exclusivamente en la apertura comercial (Sanahuja Perales 2010). El cambio de tendencia incluyó, no sólo la transformación de sus esquemas de integración en la economía mundial sino, sobre todo, un fuerte retorno discursivo hacia los planteos de soberanía, autodeterminación y en lo que refiere a la relación entre los países hacia la “solidaridad de los pueblos”.

En este sentido, la política exterior de la Argentina se orientó hacia lo que algunos autores han denominado “autonomía relacional”. Es decir, aquella que “ya no se define por el poder de un país para aislarse y controlar procesos y acontecimientos externos, sino por su poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo” (Russell y Tokatlian 2003:179). Este enfoque fue particularmente notorio en lo que refiere a las estrategias de cooperación internacional.

Limitados por las restricciones que imponía el mantenimiento del default en el acceso al crédito internacional los primeros años se caracterizaron por un incremento significativo en la proporción de donaciones recibidas por sobre los créditos. Más del 70% de los fondos de AOD durante el período constituyeron donaciones, mayoritariamente bilaterales. En este sentido, los principales actores tradicionales de la cooperación en Argentina continuaron sus vínculos con el país brindando apoyos en los sectores de infraestructura y servicios sociales, seguidos por los sectores productivos, y los programas multisector.⁵¹ Pero superado el impacto inicial de la crisis en el que la Argentina renegoció su calificación como receptor de cooperación y recurrió a los donantes tradicionales para implementar proyectos de infraestructura social, la cancillería argentina buscó incidir en los debates y posicionar al país como un referente de la cooperación sur-sur.

Como se dijo anteriormente, esta estrategia está asociada a la valoración que los responsables de la política de cooperación argentina hicieron de la crisis internacional de los últimos años de la década.

Alejados de la posibilidad de canalizar fondos significativos de AOD para apoyar políticas de desarrollo, la función de la cooperación internacional quedó asociada a su dimensión más externa, es decir a su utilización como un instrumento para tejer alianzas que permitan al país tener participar de una manera distinta en los debates globales.

⁵¹ Es importante recordar que aunque en las primeras etapas los principales donantes fueron Estados Unidos, Alemania, Japón e Italia, en las últimas dos fases la primacía la ejerció España. No obstante la novedad de su aparición entre los cooperantes argentinos se lo considera un donante tradicional puesto que ejerció dicha posición prácticamente desde su incorporación al CAD en 1991, hace ya casi 20 años.

Conclusión

El recorrido realizado en el presente trabajo pretendió, contextualizar los procesos de cooperación a la luz de los acontecimientos nacionales (asociados a las políticas de desarrollo) y de las tendencias del régimen de cooperación. Tuvo el propósito subyacente de aportar el análisis de las experiencias pasadas a los debates actuales, en los que las autoridades y académicos de los Países de Renta Media se interrogan acerca de si deberían integrarse en el régimen actual de cooperación internacional, reformarlo o desarrollar uno alternativo. Para ello, el ejercicio aquí realizado buscó algunos indicios sobre las funciones que cumplieron y los usos que se hicieron de las actividades de cooperación internacional en la Argentina.

El enfoque seleccionado intentó enriquecer la comprensión de esta historia incorporando los procesos locales de la Argentina, en tanto receptor de cooperación, a las miradas tradicionales. Dichos análisis enfatizaban los intereses de los donantes a la hora de explicar los motivos por los que los países recibían cooperación.

De manera implícita, se partió de la hipótesis que la mayor presencia de la cooperación internacional en la Argentina ha estado asociada a los momentos de liberalización de su economía. En este sentido, se suponía que las actividades de cooperación internacional habían tenido por objeto promover un modelo de desarrollo de tipo liberal o neoliberal, según la época. Esto implicaba que, fuera por iniciativa de los gobiernos argentinos, por la influencia de agentes externos o bien a través de la conjunción de ambos elementos, la ayuda oficial al desarrollo había sido utilizada para apoyar procesos de apertura del mercado interno y captación de capitales extranjeros. Teniendo en cuenta que algunas orientaciones teóricas otorgan a la cooperación internacional una importante función en la difusión de ciertos principios y normas⁵², resultaba interesante indagar acerca de los vínculos entre las actividades que la cooperación promovió en el país y las políticas de desarrollo que adoptaron los sucesivos gobiernos argentinos.

⁵² En este sentido es importante recordar la perspectiva teórica de Cesar Montufar que sostiene que “El punto nodal consiste en entender que la asistencia internacional operó como un canal a través del cual los Estados de los países más poderosos en el sistema internacional, los países donantes, influyeron sobre el proceso de cambio o “modernización” de las regiones y países asumidos como no desarrollados del planeta, y ello por medio de la institucionalización de un conjunto de normas y principios que determinaron el comportamiento interno e internacional de dichos Estados. La AID ha actuado como un mecanismo de difusión y aplicación de dichos principios y normas que, al haberse difundido por los países receptores, aseguraron una cierta vinculación de sus Estados al sistema internacional.”(Montufar 2001)

Esta relación pareció verificarse en las primeras tres etapas de la cooperación en la Argentina. Sin embargo, en las últimas décadas pareciera haberse diluido. ¿Qué significa esto? ¿Cómo puede interpretarse entonces el fenómeno?

Durante la primera etapa, el gobierno de Frondizi impulsó un proceso de desarrollo que para fomentar la industria nacional requería de capitales extranjeros. En dicho contexto, los fondos provenientes de la AOD fueron cuantiosos. La relación entre el modelo de desarrollo impulsado y los fondos recibidos, también se verificó durante el segundo período (aunque negativamente). La disminución de los flujos de ayuda se produjo en el contexto de aplicación de políticas nacionalistas y antidependentistas entre los gobiernos de la Revolución Argentina y el tercer gobierno de Perón. Finalmente, la recuperación de los fondos de AOD a partir de 1976 se dio en un contexto de aplicación creciente de políticas económicas liberales tanto por parte de los gobiernos de facto como de los democráticos.

Las tres etapas se desarrollaron casi por completo durante la guerra fría, cuando la AOD era utilizada como una herramienta dentro de la política exterior de los donantes. Esto implicaba que una parte importante de los fondos se asignaban para, por ejemplo, crear lealtades dentro de los bloques o bien estimular relaciones comerciales que favorecían de alguna manera a los donantes. A partir de los años noventa, las crisis de sentido y de financiamiento que afectaron al régimen de cooperación internacional establecieron un 'deber ser' que imponía una mayor independencia para la asignación de los fondos respecto de los intereses estratégicos de los donantes.

La consideración del contexto internacional en el análisis no implica, sin embargo, que la recepción de los fondos de AOD en la Argentina haya estado completamente condicionada por dichos procesos. Todo lo contrario. La apelación a la explicación tradicional permite comprender que en un mundo dividido entre economías capitalistas y comunistas, la cooperación internacional tenía por función la consolidación de bloques de poder mediante la promoción de ciertos modelos de desarrollo. Pero el modo en que este proceso se dio en la Argentina no fue automático, sino que dependió de la formulación que las autoridades del país hicieron de las estrategias de política exterior. Es decir, las 'imágenes' que proyectaba la Argentina internacionalmente, asociadas a un planteo más liberal o uno más nacionalista según la época, actuaban como indicador del alineamiento del país y establecían la disponibilidad de los donantes para apoyar el desarrollo de un país que se identificaba como parte del bloque de economías liberales.

El fin de la guerra fría modificó el escenario de actores y el modo en que se utilizaba la cooperación. Tradicionalmente, la cooperación fue utilizada para promover proyectos que suponían un ‘modelo de desarrollo capitalista’ semejante al alcanzado por los países centrales y, eventualmente, incorporada en las estrategias de los receptores para conseguir algún beneficio en relación a su política nacional. Al diluirse los bloques, la cooperación internacional perdió su característica organizadora subyacente (promover el alineamiento a un determinado bloque). El régimen adquirió autonomía respecto de los intereses de los donantes tradicionales y las actividades se resignificaron para adecuarse al nuevo ‘deber ser’ que se orientaba hacia la reducción de la pobreza.

De allí que durante la cuarta etapa de la cooperación en el país, en pleno apogeo de aplicación de las políticas neoliberales del gobierno menemista, la cooperación internacional se retiró paulatinamente. El desacople entre los modelos de desarrollo y los fondos de ayuda también se reflejó en la última y errática quinta etapa. Los fondos de AOD parecieran incrementarse y decrecer con independencia las políticas neodesarrollistas aplicadas por los gobiernos nacionales.

En el nuevo escenario de la post-guerra fría, las ‘imágenes internacionales’ que proyectó la Argentina perdieron resonancia. Para calificar como receptor ya no era necesario adoptar un modelo de desarrollo económico liberal (por oposición a uno comunista). Sin representar un interés estratégico en términos de ‘seguridad’ para los Estados poderosos, en adelante sólo importaría el nivel de ingreso del país para captar cooperación internacional.

La Argentina, nunca ha sido considerada como un país pobre. La estricta aplicación del indicador económico la ha apartado de las posibilidades de recibir cooperación y ha desdibujado su perfil en tanto receptor. Por eso, en los últimos veinte años, los gobiernos de distintas orientaciones políticas han intentado utilizar la cooperación apropiándose de su función implícita; es decir como una herramienta para la construcción de poder por parte de los Estados.

Esto ha sido una tendencia crecientemente adoptada por parte de los Países de Renta Media. Estos países han abandonado su rol pasivo como receptores de cooperación y demandado una participación más activa en los debates internacionales. Además, han comenzado a desarrollar acciones de cooperación sur-sur que definen un nuevo entramado de relaciones en la arena internacional. Un tejido que no configura bloques estables, ni modelos estrictos de desarrollo sino que en el mejor de los casos tiende a fortalecer el poder de los Estados. Un poder que se manifiesta, sea en la ‘imagen’ de potencia intermedia, sea en la adquisición de nuevas

‘capacidades’ para ‘poder hacer’, sea en dirección a crear una sinergia con otros países de similar desarrollo relativo o para contribuir fortalecimiento de los que son aún más débiles.

Referencias Bibliográficas

- Arias, Ana Josefina** (2009). «Organismos Internacionales y Pobreza en América Latina: La matriz de la Alianza para el Progreso.» *Revista Electrónica Iberoamericana* 3:11–22
- Bernal Meza, Raul** (2002) «Política Exterior Argentina: De Menem a De La Rúa ¿Hay una nueva política?» *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 74–93.
- Bonvecchi, Alejandro** (2004). «O governo de Kirchner: uma reversão do menemismo?» en *Brasil e Argentina hoje*. Bauru: Edusc.
- Canitrot, Adolfo** (1980) «La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976». *Desarrollo Económico* 19(76):453–475.
- Carlsnaes, Walter** (2008) «Actors, structures, and foreign policy analysis» en *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Cortés Conde, Roberto** (2007). *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Escudé, Carlos** (1988). «El boicot norteamericano a la Argentina en la década del ’40». *Colección Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea* 1.
- Escudé, Carlos** (1984) *La Argentina: ¿paria internacional?* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Freres, Christian, y Bayo, Francisc** (2009) «La política de España hacia América Latina: Avances y desafíos de una relación en cambio.» Presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association 2009, Brasil, Junio 11-14
- Führer, Helmut** (1996). «The story of official development assistance committee and the development cooperation directorate in dates, names and figures».
- García Heras, Raúl** (2008) *El Fondo Monetario y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*. Buenos Aires: Lumiere.
- Gerchunoff, Pablo, y Llach, Lucas** (2010) *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. 2da ed. Buenos Aires: Emece.
- Graciarena, Jorge** (1963) «Desarrollo y Política: Algunas Consideraciones Sobre Dominación Oligárquica y la Alianza Para el Progreso en América Latina». *Desarrollo Económico* 2(4):121–145.

- Laguado Duca, Arturo Claudio** (2010) «Cuestión social, desarrollo y hegemonía en la Argentina de los años sesenta. El caso de Onganía». *Universitas Humanistica*, diciembre, 101–118.
- Montufar, Cesar** (2001) «Hacia un marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo». *Comentario Internacional*, pp.174–188.
- Paradiso, José** (1993) *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Pattacini, Valeria** (2009). «Historia y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: La construcción de un régimen». *Cuadernos Iberoamericanos de integración* 10:24.
- Rapoport, Mario** (2000) *Historia económica política y social de la Argentina (1880-2000)*. Primera reimpresión corregida. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Roth, Roberto** (1981) *Los años de Onganía. Relato de un testigo*. Buenos Aires: Ediciones La Campana.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel** (2003) «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur». *Perfiles Latinoamericanos* (21):159–194. Recuperado junio 19, 2012.
- Saavedra, Marisol** (2004) *La Argentina no alineada. Desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973-1991)*. Buenos: Biblios.
- Sanahuja Perales, José Antonio** (2010) «Post-liberal regionalism: SS cooperation in Latin America». *Poverty in Focus. South-South Cooperation - The Same Old Game or a New paradigm?*
- Sikkink, Kathryn** (1991) *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Cornell University Press.
- Walcher, Dustin** (2011) «The Alliance that Wasn't: The United States, Argentina, and the Alliance for Progress». P. 19 en. Boston: mimeo.
- Weisstaub, Lara** (2012) «El perfil de la Argentina como actor de la cooperación internacional: perspectiva histórica.» *Estudios Iberoamericanos*.
- Williams Gonçalves** (2009). «Argentina contemporánea numa perspectiva brasileira». en *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan.
- Williamson, John** (2004) «The Strange History of the Washington Consensus». *Journal of Post Keynesian Economics* 27(2):195–206.

Documentos

-**Alfonsín, Raúl Ricardo** (1983) *Mensaje Presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*

-**Junta Militar** (1980a) *Bases para la intervención de las Fuerzas Armadas en el Proceso de Reconstrucción Nacional.*

-**Junta Militar** (1980b) *Documentos básicos y bases políticas de las Fuerzas Armadas para el proceso de reorganización nacional.*

-**MRECIC, Subdirección Nacional de Cooperación Internacional** (1999) *Cooperación al desarrollo. Técnica y científico-tecnología. 10 años de gestión.*

La cooperación triangular y los Países de Renta Media: el caso de Brasil.



Bruno Ayllón Pino

Introducción

En la última década, la cooperación internacional para el desarrollo ha asistido al surgimiento de modalidades alternativas de trabajo, especialmente por el empuje de la Cooperación Sur-Sur (CSS). Tras los cambios experimentados en el escenario mundial y en el sistema de cooperación determinados actores, de creciente relevancia, apuestan por el diseño de modalidades más horizontales que generan asociaciones triangulares con enfoques distintivos de la cooperación bilateral, al estilo “tradicional” Norte-Sur. La cooperación triangular se ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento mediante el cual se establece una relación de partenariado entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante, un País de Renta Media (PRM) que actuará igualmente como socio oferente de cooperación y un socio receptor, de un país de menor nivel de desarrollo.

Al menos desde los años 80 del siglo XX la cooperación triangular es considerada una modalidad que permite ampliar el abanico de asociaciones a favor del desarrollo e incentivar la exploración más sistemática de complementariedades entre países. En el siglo XXI se ha destacado su papel como mecanismo o modalidad cooperativa que propicia la articulación, convergencia y complementariedad con la cooperación tradicional. Sin embargo, no hay consensos sobre su definición y las visiones, lejos de ser compartidas, se encuentran en fase de construcción, especialmente en el ámbito latinoamericano donde las experiencias son más ricas (cuadro 1).

El aporte más significativo de la cooperación triangular viene dado por las ventajas comparativas, el valor añadido y las complementariedades que esta nueva modalidad de ayuda puede desplegar. Se pretende así diseñar un sistema de cooperación más inclusivo. El enfoque fundamental de la cooperación triangular viene definido por la actuación conjunta de dos actores en favor de un tercero. Esta colaboración agregada supone aprovechar las ventajas y capacidades de cada socio haciendo más eficiente y eficaz la transferencia de recursos, obteniendo así avances significativos y estables sobre el desarrollo en el país receptor (Gómez, Ayllón, Albarrán: 2011).

Cuadro 1: Las diferentes visiones de la cooperación triangular

“La cooperación triangular consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del norte u organismos internacionales” (Unidad Especial de CSS del PNUD)

“Una modalidad innovadora de la cooperación internacional que consiste en la asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones a favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario)” (Agencia Chilena de Cooperación Internacional)

“La ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en la atención a las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico”. (Agencia Brasileña de Cooperación)

“Constituye un puente entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur, articulando y creando sinergias entre los diferentes tipos de cooperación. Contribuye a una convergencia entre las cooperaciones a través de la incorporación de criterios de eficacia como los acordados en la Agenda de Acción de Accra (...) la triangulación es una herramienta efectiva para promover la CSS”. (Acción Social, Colombia)

“Es una metodología que ha permitido a la Argentina multiplicar su impacto no sólo en los países con los cuales coopera, sino que le ha facilitado la expansión de su cooperación a otras regiones. Este esquema permite asociar a dos países, o a un país y un organismo para brindar asistencia técnica conjunta a un tercer país, para su crecimiento económico y social, combinando de modo eficaz los recursos humanos, tecnológicos y financieros que ambos poseen” (Dirección General de Cooperación Internacional, MRECIC, Argentina)

“La cooperación triangular surge de una experiencia horizontal establecida a partir del intercambio entre dos países en desarrollo que dialogan de igual a igual, asumiéndose que el tercer actor puede ser un país desarrollado, un organismo multilateral u otro país en desarrollo” (Secretaría General Iberoamericana)

“Reconocemos la importancia de las particularidades de la CSS (...) animamos a desarrollar más la práctica de la cooperación triangular”. (Agenda de Acción de Accra)

“Una dimensión creciente en la ayuda internacional para el desarrollo, que desempeña un rol complementario a la ayuda bilateral y multilateral”. (UN DCF/ECOSOC)

Fuente: Elaboración propia con base en consultas a webs y documentos oficiales.

En este capítulo estudiaremos de manera exploratoria y no exhaustiva algunos de los principales debates y rasgos que se predicen de la cooperación triangular, una modalidad todavía en fase de laboratorio, pero que representa una oportunidad para configurar un sistema de cooperación internacional basado en “responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas” (Alonso et. al., 2011: 35). En primer lugar, profundizaremos en los motivos que llevan a los diferentes países a cooperar triangularmente. A continuación nos detendremos en algunos problemas detectados en la incipiente literatura académica dedicada al tema y señalaremos las potencialidades y fortalezas de este tipo de cooperación a tres bandas. Continuaremos con la enumeración de ciertas precauciones

que deben tenerse en cuenta en la cooperación triangular, pensando en las mejores formas de aumentar el impacto, de respetar la apropiación del país beneficiario menos desarrollado y de fomentar la eficacia y calidad de las actuaciones. Finalmente, abordaremos las concepciones, experiencias y desafíos futuros de la cooperación triangular para Brasil que probablemente es, junto con Chile, el país latinoamericano más involucrado en este tipo de asociación para el desarrollo. El capítulo se cerrará con unas conclusiones y desafíos de futuro.

Acercándonos a la cooperación triangular

La literatura académica afirma que el impulso que recibe la cooperación triangular en los últimos años tiene dos explicaciones: por una parte, las necesidades de financiación de países con grados de desarrollo medio que procuran recursos para hacer viables sus proyectos de CSS. Por otra, el surgimiento de países emergentes que han acumulado capacidades técnicas y científicas y poseen experiencias significativas en la lucha contra la pobreza, presentando evidentes ventajas comparativas. La gama de motivaciones para participar en la cooperación triangular varía en función del perfil de los países cooperantes. En una publicación del Banco Mundial se afirma que para los donantes tradicionales (los países de la OCDE) la cooperación triangular crea sinergias por el uso de las ventajas comparativas de los socios emergentes, supone una manera ordenada de retirada de la cooperación anteriormente ofrecida, permite la construcción de capacidades en sus agencias y les sensibiliza sobre los principios y procedimientos de la Declaración de París y la Agenda de Accra. Por otra parte, reduce los costes pues los proyectos son ejecutados por expertos de los socios emergentes. (Ashoff, 2010)

Así, desde el Norte se trataría de una modalidad de doble dirección pues permite, en primer lugar, continuar apoyando a países que, gradualmente, van perdiendo las condiciones de calificación como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En segundo lugar, la triangulación hace posible ampliar la cooperación con países menos avanzados, con mayores impactos y más ventajas de las que supondría una cooperación directa. En esta óptica, representaría una estrategia elegante de retirada de la cooperación, una forma de sustituir la ayuda directa por otra más enfocada al fortalecimiento de capacidades de esos países para transferir sus conocimientos y buenas experiencias. Se afirma también que la cooperación triangular reduce las brechas culturales, estimula el intercambio de conocimientos y las estrategias de cooperación,

fortalece los vínculos entre países vecinos y puede suponer una forma innovadora y más adaptada a las necesidades de los beneficiarios que evite los choques tecnológicos.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Unidad Especial para la Cooperación Sur – Sur, publicó en 2009 los resultados de una encuesta realizada entre donantes tradicionales, organismos internacionales, países estratégicos (de renta media o países pivotes según otras terminologías) y países menos avanzados o beneficiarios de iniciativas de cooperación triangular. Los resultados destacaron que donantes y organizaciones internacionales prestan creciente atención a la CSS y triangular, desde un punto de vista estratégico, por sus potenciales contribuciones al fortalecimiento de la apropiación, al aprovechamiento de las ventajas comparativas y a la ampliación de los impactos causados por la cooperación precedente (UNDP, 2009).

Sin embargo, se detecta la ausencia en los donantes tradicionales de marcos institucionales y de políticas en los que insertar estos esfuerzos. Muy pocas agencias del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) mencionan explícitamente en sus políticas el fomento de la cooperación triangular entre sus prioridades y tampoco la incorporan en sus estrategias de asistencia a países y regiones. La gestión de estas iniciativas, no se encomienda a una unidad específica responsable de coordinar las diversas actividades de cooperación triangular y carecen, en su mayoría, de directrices operativas o protocolos de identificación de acciones de cooperación triangular.

A la hora de identificar posibles socios de renta media, los donantes tradicionales priorizan criterios como la experiencia en cooperación, la capacidad de ejecución y la posición del país como actor regional o mundial, así como sus vínculos con la cooperación que recibieron en el pasado. Así, es frecuente, que la decisión de iniciar acciones de cooperación triangular responda a una fuerte relación previa de cooperación y asociación entre el donante tradicional y el socio emergente de renta media.

Para los países emergentes, la cooperación triangular es una oportunidad de obtener visibilidad internacional por su compromiso con el fomento del desarrollo de sus socios bilaterales o regionales. Además, se permitiría el incremento de la escala de las acciones de CSS, introduciendo aprendizajes importantes como consecuencia de la diseminación en otros contextos de experiencias nacionales exitosas. Pensemos en los ejemplos de México en la construcción de viviendas sismo-resistentes, Brasil en el diseño y ejecución de políticas de combate a la pobreza, Argentina en materia de soberanía alimentaria y cultivos familiares, Cuba en la lucha contra el

analfabetismo, Colombia en seguridad y erradicación de cultivos ilícitos, Venezuela en el terreno energético o Chile en la puesta en marcha de políticas de promoción comercial y fomento de exportaciones. Son algunas capacidades del ámbito latinoamericano que están siendo compartidas con otros países en desarrollo gracias a la cooperación triangular.

Para los países con menores grados de desarrollo, la cooperación triangular constituye apenas una opción más que necesita demostrar mayores impactos y beneficios que la cooperación bilateral. A priori, la cooperación triangular posee un gran potencial desarrollista, siempre que se respeten las prioridades nacionales y se garanticen los elementos de apropiación, el carácter sostenible de los proyectos, su flexibilidad, la coordinación y la armonización de procedimientos de los países implicados (que deberían explorar sus complementariedades). En principio, puede suponer una reducción de la dependencia de la ayuda tradicional y una mayor diversificación en las fuentes de financiación y capacitación técnica.

Entre las potencialidades y fortalezas de la cooperación triangular se destaca que:

1.- Promueve la cooperación horizontal entre países con diferentes niveles de desarrollo en áreas de interés común. Su base es la construcción igualitaria de asociaciones horizontales, lo que debe implicar un diálogo político, la coordinación financiera y técnica, el establecimiento de procedimientos armonizados y posiciones consensuadas en todas las fases de la planificación, desde la negociación a la evaluación.

2.- Refuerza y complementa los mecanismos tradicionales de cooperación bilateral incentivando la construcción de capacidades en todos los actores implicados a la vez que fomenta el aprendizaje mutuo.

3.- Se adapta mejor a las características de ciertas regiones y a las condiciones que poseen los PRM para ser receptores y donantes en materia de desarrollo.

4.- Supone la cooperación conjunta de un país donante tradicional y otro país de renta media en proyectos de desarrollo en un tercero menos avanzado, generando acciones de tipo *win-win-win*, que propician el aprendizaje conjunto.

5.- Constituye un puente entre la tradicional cooperación Norte – Sur y la Sur – Sur, articulando y creando sinergias entre diferentes tipos de cooperación y entre sus posibles y variados actores (instituciones gubernamentales, universidades, ONG, entes sub-estatales, organizaciones internacionales, etc.).

6.- Implica mayor riqueza, por el número de actores, en los abordajes y complementariedades que son más amplias.

7.- Aumenta la cobertura de la asistencia técnica cuando concurren varias fuentes de financiación e incrementa la escala de las acciones de CSS, modestas por naturaleza, en cuanto a los recursos financieros y su amplitud.

8.- Potencia la movilización de recursos para multiplicar el impacto de la CSS, permitiendo la mejora cualitativa de los programas de cooperación horizontal.

9.- Agrupa a los socios participantes en torno a temáticas consensuadas de desarrollo, lo que reduce la dispersión sectorial de las acciones de la cooperación, Norte – Sur y Sur – Sur, en los terceros socios beneficiarios, mejorando la concentración y la coordinación e incentivando visiones y diagnósticos compartidos sobre problemas de desarrollo.

10.- Representa un vehículo que potencia las capacidades adquiridas por países en desarrollo en grado más avanzado y viabiliza la difusión y extensión de experiencias de éxito en los socios emergentes, al tiempo que garantiza logros técnicos e institucionales a partir de anteriores proyectos.

Algunas precauciones en la práctica de la cooperación triangular

Pese a sus potencialidades existe poca preocupación todavía respecto a los beneficios del socio más débil, el país menos desarrollado, en la cooperación triangular. Además, hay una cierta tendencia en algunos donantes tradicionales a contemplar la triangulación como una vía de abaratamiento de los costes de ejecución, gracias a una especie de “subcontratación” de las actividades cooperativas con un socio emergente, al estilo de una tercerización de los servicios brindados en el ámbito empresarial. Esta óptica puede impulsar una práctica nociva de la cooperación triangular que se justificaría exclusivamente por el ahorro. Es cierto que existen evidencias de que la cooperación triangular puede alcanzar mucha mayor eficiencia por unidad de recursos gastados comparado con la tradicional cooperación Norte – Sur pero no debería guiarse en exclusiva por esa lógica económica (Kumar, 2008).

Sin embargo, debe considerarse que también los socios beneficiarios o destinatarios de las acciones incurren igualmente en diversos y fragmentados costes para realizar la cooperación

triangular, lo que podría desincentivarles a la hora de optar entre la tradicional cooperación bilateral (Norte – Sur o Sur – Sur) y la cooperación a tres bandas. En otras palabras, los beneficios que para éstos terceros socios se desprenderían de la cooperación triangular (la mejor comprensión por parte del socio emergente de sus problemas de desarrollo, la flexibilidad, las similitudes lingüísticas y culturales, la adaptación tecnológica o la promoción de la cooperación regional y la integración) no serían suficientes para cubrir los costes de unas iniciativas complejas y que les suponen esfuerzos humanos y materiales que difícilmente pueden asumir. En este cuadro recapitulativo podemos ver los activos y desafíos que enfrenta la cooperación triangular:

Cuadro 2: Activos y desafíos de la Cooperación Triangular

Activos	Desafíos
La cooperación triangular permite explorar y avanzar en asociaciones de desarrollo más inclusivas y horizontales, especialmente con países de renta media que son tanto proveedores como receptores.	Los países de renta media han tenido un papel bastante marginal en la agenda global de desarrollo.
La cooperación triangular puede generar vías interesantes para que los principios de eficacia de la ayuda penetren en el proceso de desarrollo de capacidades de los proveedores del Sur.	La mayor parte de los nuevos actores del desarrollo son reacios a involucrarse en una agenda que se percibe como liderada por los donantes.
El aprendizaje puede tener lugar entre todos los participantes de la asociación, posibilitando así cambios en las relaciones y sus contenidos.	La cooperación triangular puede servir únicamente a los intereses de las políticas nacionales, especialmente por el lado del proveedor del Sur, en vez de estar enfocada hacia resultados de desarrollo en el país receptor final.

Las relaciones entre proveedores del Sur y del Norte suelen fortalecerse y están muchas veces enmarcadas en consideraciones geopolíticas más amplias.	La apropiación y el liderazgo del país receptor final de la ayuda pueden no recibir la suficiente atención, especialmente si el acento de las iniciativas se pone en el fortalecimiento de las capacidades del proveedor.
En la mayoría de casos, los donantes tradicionales están explorando la cooperación triangular como un nicho atractivo para promover asociaciones innovadoras.	Esta modalidad encara importantes retos para su crecimiento ya que las experiencias actuales son relativamente dispersas.
A nivel global, la cooperación triangular debería ser vista por los donantes tradicionales como una herramienta clave para la construcción de asociaciones más inclusivas e innovadoras.	Fomentar modalidades más complejas y fortalecer nuevos actores implica el riesgo de una mayor fragmentación y de mayores costes de transacción.

Fuente: (Freres en Gómez, Ayllón, Albarrán: 2011).

Uno de los problemas de la cooperación triangular es su escaso desarrollo conceptual e instrumental y metodológico. No existen por el momento estrategias claras, ni evidencias de su capacidad para realizar aportes a la movilización de procesos de desarrollo de forma sostenible. Esta no es una razón suficiente para desestimar su utilización dada su reciente y aún incipiente gestación. La ausencia de información, la carencia de experiencias contrastadas y evaluadas, así como las limitaciones en su sistematización, suponen obstáculos para su ampliación y profundización. En algunos casos no se cuenta con marcos jurídicos o administrativos adecuados, con apoyos institucionales necesarios o la financiación suficiente ni con políticas de cooperación precisas (acordadas entre los cooperantes) lo cual limita su capacidad desarrollista.

El Foro de Cooperación para el desarrollo del ECOSOC, destaca que la cooperación triangular no representa todavía una modalidad consolidada en la arquitectura global de la ayuda. Su escala es

difícil de determinar, pues los donantes del CAD no informan separadamente sobre los fondos destinados a su promoción. Japón, Alemania y las agencias de Naciones Unidas son los agentes más activos en la promoción y realización de acciones triangulares, aunque haya otros agentes estatales (16 de los 23 miembros del CAD/OCDE) que tienen alguna experiencia en esta modalidad (OCDE, 2010). Estas acciones están muy fragmentadas por la abundancia de pequeños programas, la mayoría de los cuales se dedican a proporcionar asistencia técnica en forma de expertos y construcción de capacidades. Por sectores destaca la concentración en la administración pública, salud, agricultura y comunicaciones, lo que refleja las áreas de conocimiento experto de los países oferentes y las demandas de los beneficiarios (ECOSOC, 2008).

En resumen, para los socios oferentes emergentes, el valor añadido de la cooperación triangular reside en el respaldo que obtienen al fortalecimiento de su capacidad técnica y a su marco institucional y de políticas o a la adquisición de conocimiento práctico sobre cooperación internacional y a la mejora de su prestigio. Los socios receptores se benefician por el fortalecimiento de relaciones con socios intermediarios que facilitan por ejemplo, en entornos regionales, el intercambio de información y la formación de alianzas, ampliando la cooperación, que incluye la entrega de instalaciones y equipos por los donantes tradicionales. Para estos últimos, las ventajas de la cooperación triangular se centran en el mejoramiento de la efectividad de la cooperación gracias al uso de la experiencia y conocimiento práctico de los países en desarrollo y a la ampliación de los efectos de la cooperación pasada en los socios emergentes.

Sin duda, deben ser los países socios menos desarrollados quienes establezcan en la cooperación triangular las reglas y mecanismos que garanticen su dinamismo. Los donantes tradicionales han de velar por la utilización de los procedimientos de los países socios para el intercambio de experiencias sin imponer los suyos, buscando alinearse con sus políticas y estrategias de desarrollo, orientando los recursos a través de sus instituciones. En esta práctica, la efectividad de la cooperación triangular tiene el potencial de ser incrementada si, por ejemplo, se evitan instancias paralelas de implementación y se armonizan los procedimientos entre las tres partes, de forma que se repercuta positivamente en la disminución de los costes de transacción. También si se crean mecanismos de monitoreo y seguimiento para garantizar una gestión orientada por resultados, y se generan sistemas de información que favorezcan la transparencia. Estas son demandas formuladas, en diferentes experiencias de CSS y triangular, por los países socios que no desean participar en

acciones de cooperación triangular apenas como intermediarios de cooperación financiera o pasivos receptores.

En definitiva, existen oportunidades, potencialidades y beneficios evidentes en la práctica de la cooperación triangular, probablemente mayores y a veces intangibles, que los riesgos que, sin embargo, conviene considerar. Éstos no se ciñen a amenazas como una posible disminución de los estándares de calidad (dado que no hay garantías de que los socios emergentes dispongan de las capacidades necesarias y puedan ponerlas al servicio de los socios beneficiarios de manera automática y eficiente), al incremento de los costes de transacción (derivados de la inversión en tiempo y recursos para alcanzar acuerdos tripartitos con enfoques comunes y bases legales, formales, presupuestarias e institucionales compatibles), o a la tendencia por parte del donante tradicional y del socio emergente a prestar menos atención al alineamiento de sus acciones con las necesidades de los socios beneficiarios. Afectan también a escala global, a la fragmentación que se puede añadir a un sistema internacional de cooperación que intenta en estos años, racionalizar la proliferación de donantes, reconducir la dispersión de las iniciativas y armonizar enfoques y procedimientos (Ayllón, 2011).

En este contexto, la importancia de los países de renta media en su faceta de oferentes de cooperación, tanto los que cuentan con mayores capacidades como aquellos que las van generando de manera incipiente, va extendiéndose a otras modalidades, como la triangulación, a otros sectores en los que existen experiencias nacionales consolidadas, y a otros socios de igual o inferior nivel relativo de desarrollo. Por citar algunos casos, deben destacarse las iniciativas, estrategias, catálogos de capacidades y compendios de oferta de cooperación técnica divulgados por algunos países centroamericanos (Costa Rica, Honduras, Panamá, etc.) o por países andinos (Ecuador y Perú) lo que demuestra la diversificación, variedad y dinamismo de la Cooperación Sur – Sur latinoamericana⁵³.

⁵³ Pueden encontrarse ejemplos de esta diversificación de experiencias nacionales latinoamericanas en el ofrecimiento de cooperación en los Informes anuales sobre el Estado de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica publicados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). El informe del año 2011 está disponible en <http://www.cooperacionsursur.org/documentos/informes/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>

El caso de Brasil

La CSS y triangular constituyen para Brasil un instrumento de su política exterior, que es funcional a sus intereses nacionales. La CSS experimentó un fuerte crecimiento durante los gobiernos del presidente Lula (2003-2010) y todo indica que continuará siendo relevante para el gobierno de Dilma Rousseff. La cooperación triangular es una de las prioridades de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y de las cerca de 100 instituciones federales que trabajan en la cooperación técnica y realizan esfuerzos para mejorar y profundizar el sentido y la práctica de esta modalidad triangular.

Brasil está siendo cada vez más procurado por otros países en desarrollo, por los Estados miembros de la OCDE y por agencias de las Naciones Unidas con el objetivo de generar asociaciones más inclusivas, más eficaces y más innovadoras a favor del desarrollo internacional. En diferentes geometrías y con un número variable de socios, pero privilegiando la práctica de la denominada “cooperación triangular” (también denominada cooperación trilateral o tripartita), las diversas instituciones federales brasileñas involucradas en proyectos de cooperación técnica, así como otras agencias públicas de carácter regional y local, además del sector privado y la sociedad civil, están diversificando el abanico de alianzas del gigante sudamericano.

Un buen ejemplo lo proporcionan las Universidades brasileñas. En efecto, las Instituciones de Enseñanza Superior y los centros de investigación científica son destacados agentes de la CSS y triangular, habiendo sido reconocidos por el gobierno brasileño “como un gran apoyo al desarrollo de la cooperación internacional” y un instrumento para “ampliar la visibilidad brasileña en el exterior y diseminar los conocimientos e innovaciones desarrollados en el país”, en actividades como la educación de adultos, implantación de universidades y sistemas de educación superior, formación, capacitación técnica o transferencia de tecnología (Pereira, 2007).

Los antecedentes de la presencia brasileña en iniciativas de cooperación triangular se remontan a los años 80, en el Programa de Capacitación para Terceros Países (TCTP) con Japón. Los dos países trabajaban juntos para realizar cursos técnicos en países de América Latina y África. Con el apoyo de la JICA, Brasil transfería sus conocimientos y tecnologías adaptándolos a la realidad de los beneficiarios (Pinto, 2007). Había otros formatos que incluían a otros socios de Brasil, sobre todo, organismos multilaterales, pero no se daba en este modelo el necesario componente de

complementariedad de las respectivas capacidades técnicas, pues los socios multilaterales actuaban como financiadores y no como co-ejecutores (Iglesias, 2010: 197).

Inicialmente, la participación de Brasil en iniciativas triangulares fue explicada por la necesidad de superar el problema de la natural escasez de recursos para la ejecución de proyectos (Barbosa, 2005). Los recursos eran todavía modestos y la cooperación triangular desempeñaba un papel de palanca para nuevos proyectos. Al trabajar con países desarrollados y con organismos multilaterales, Brasil otorgaba a la relación entre socios un importante valor político orientado a la construcción de diálogos horizontales. Así, por ejemplo, la cooperación brasileña se asoció a Canadá y a España, o al Banco Mundial, en la realización de proyectos en Haití. Posteriormente el éxito de Brasil en sus políticas públicas, convertidas en eficientes formas de cooperación internacional, atrajo el interés de países desarrollados y organismos internacionales, que propusieron iniciativas de cooperación triangular. Se produjo una rápida expansión de esta modalidad gracias a la combinación de las ventajas comparativas de Brasil (afinidades económicas y culturales, adaptabilidad de políticas y experiencias de desarrollo, costes reducidos de ejecución, etc.) y de la experiencia, estructuras logísticas y recursos de los donantes tradicionales (Farani, 2011)

Perspectivas brasileñas sobre la cooperación triangular

Las relaciones de cooperación técnica entre Brasil y los países desarrollados han evolucionado en los últimos años hacia el establecimiento maduro de asociaciones a favor de terceros países que potencian el impacto de las acciones de desarrollo, sin menoscabo de que la vertiente bilateral sur-sur sea la modalidad prioritaria. Se hace posible de esta forma una mayor movilización de recursos e insumos técnicos y se aumenta la escala de los proyectos, favoreciendo acciones de mayor impacto (MRE, 2010). Estas asociaciones se revelan especialmente apropiadas por la mayor proximidad de Brasil con los países receptores. La familiaridad de las instituciones y de los técnicos brasileños con la situación encontrada en países en desarrollo los hace, casi siempre, más habilitados al ofrecimiento de cooperación y a la obtención de frutos.

Por todo ello, la cooperación triangular se ha mostrado en la práctica no sólo viable como eficaz en términos de coste-beneficio, lo que ha atraído la atención de nuevos socios que buscan trabajar con Brasil por sus capacidades técnicas y formas de actuar proponiendo nuevas acciones (ABC,

2006: 17). En esas iniciativas, según la óptica oficial brasileña, la cooperación debe incluir los principios de la CSS, es decir, responder a demandas originarias de los países en desarrollo (“demand driven”), utilizar de preferencia los recursos locales, carecer de fines lucrativos o condiciones y no interferir en asuntos internos (MRE, 2010).

Brasil considera como una auténtica triangulación la negociación y posterior ejecución de un proyecto o actividad que se haya iniciado en una demanda de un socio en desarrollo y que implique la confluencia de contribuciones técnicas o financieras de instituciones brasileñas con las de países desarrollados u organizaciones multilaterales, a favor de un tercero. Bajo estos supuestos la cooperación triangular presentaría ventajas comparativas entre las partes: por un lado, la diseminación de conocimientos ya adaptados y comprobados a realidades semejantes a las encontradas en otros países en desarrollo; de otro lado, la movilización de más recursos e insumos técnicos que favorece mayores impactos. En este contexto, la cooperación trilateral no representa una modalidad que busque la financiación o la subcontratación de la capacidad brasileña, sino compartir los recursos técnicos, humanos y materiales de forma complementaria entre los socios, con el objetivo de realizar proyectos con efectos positivos y sostenibles en los países beneficiarios. Así, Brasil se coloca en la vanguardia de la nueva cooperación técnica internacional siendo reconocido como socio estratégico en los desafíos y temas globales (MRE, 2010).

Principales socios: proyectos y financiación

Donantes tradicionales como Alemania, Reino Unido, Australia, Canadá, España, Francia, Italia, Japón, Noruega, Suecia o Estados Unidos han manifestado al más alto nivel político y diplomático su creciente interés en la promoción de iniciativas de cooperación con Brasil. Entre los organismos multilaterales son las agencias y programas de las Naciones Unidas (OIT, FAO, PMA, FNUAP, UNESCO y UNODC) los principales socios, aunque hay organizaciones regionales implicadas. Estas instituciones apoyan las acciones de triangulación movilizándolo sus redes de oficinas y articulando la CSS con los programas vinculados a sus mandatos (Farani, 2010)

Para dar soporte a estas acciones fueron firmados instrumentos políticos que definen las directrices y los aspectos operativos de la actuación conjunta a favor de terceros países. Con cada organismo la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) coordina, negocia, redacta y somete a firma Memorandos de Entendimiento y Protocolos con países de la OCDE como Alemania (2010),

Australia (2010), España (2011), Estados Unidos (2010), Italia (2007), Japón (2007) y diferentes organismos de Francia (FCI, CIRAD). Están en fase de consulta acuerdos semejantes con Canadá y Reino Unido. En 2009, fueron rubricados acuerdos con Israel y Egipto para la realización de acciones conjuntas de cooperación técnica en terceros países. Con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y con la Organización Mundial del Turismo (OMT) fueron concretados diversos instrumentos de fomento a la cooperación triangular, en 2009 y 2010.

Con la Comisión Europea, Brasil firmó en 2010, una carta de intenciones para la colaboración en procesos electorales en Países Africanos de Lengua Portuguesa (PALOP) y Timor Oriental. En el contexto de la celebración de la V Cumbre UE – Brasil, el 4 de octubre de 2011, se incluyó en el Plan de Acción Conjunta 2012-2014, un paquete de acciones triangulares en sectores prioritarios de actuación (promoción de derechos humanos, estabilización posconflicto en Haití y Guinea Bissau, capacitación en la lucha contra las drogas y el crimen, promoción del empleo productivo y el trabajo decente, producción local de medicamentos genéricos y antirretrovirales, agricultura familiar, biocombustibles, etc.)

En el ámbito de la cooperación técnica trilateral entre países en desarrollo (la triangulación Sur – Sur – Sur) Brasil firmó en 2006 un Ajuste Complementario al Acuerdo de Cooperación Técnica con Argentina para la ejecución de proyectos conjuntos en Haití y un Memorando Tripartito con Cuba, en 2010, para cooperar también en “la Perla del Caribe” en el área de la salud. En todos estos casos, cada parte financia sus actividades y comparte los recursos humanos, técnicos y financieros en todas las fases de los proyectos. Brasil ha asumido la posición de financiar, por lo menos, una parte de la cooperación triangular de forma que no se interprete que está “tercerizando” su cooperación. En asociación con agencias de la OCDE, la ABC mantenía en 2010 un total de 19 proyectos de cooperación triangular, en fase de negociación o ejecución, con un presupuesto total de 49 millones de dólares, de los cuales Brasil financiaba al menos el 30 %. Los proyectos trilaterales aprobados entre 2003 y 2010 implicaron una inversión de unos 20 millones de dólares por la parte brasileña, complementados por otros recursos de las contrapartes bilaterales y multilaterales (MRE, 2010)

Cuadro 3: Selección de proyectos triangulares con participación brasileña

- Proyecto: Desarrollo Institucional del Instituto Nacional para la Estandarización y Calidad de Mozambique (INNOQ) - Socios: Alemania y Mozambique - Institución técnica brasileña: Instituto Nacional de Metrología (INMETRO) Presupuesto: - Brasil: US\$ 795.053 - Alemania: US\$ 511.110 - Mozambique: US\$ 413.000 - TOTAL: US\$ 1.719.163 - Validez: 13/08/2010 hasta 31/12/2012
- Proyecto: Centro de Tecnologías del Medio Ambiente - Socios: Alemania y Perú - Institución técnica brasileña: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) Presupuesto: - Brasil: US\$ 2.822.832 - Alemania: US\$ 1.174.708 - Perú: US\$ 1.376.200 - TOTAL: US\$ 5.373.740 - Validez: 13/08/2010 hasta 31/12/2012
- Proyecto: Fortalecimiento del Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM) - Socios: Estados Unidos y Mozambique - Institución técnica brasileña: Empresa Brasileña de Investigación Agrícola (EMBRAPA) Presupuesto: - Brasil: US\$ 4.200.000

- Estados Unidos: US\$ 8.000.000
- TOTAL: US\$ 12.200.000
- Validez: 01/05/2010 hasta 30/06/2014

• Proyecto: **Mejora de la capacidad de investigación y transferencia de tecnología para el desarrollo del Corredor de Nacala en Mozambique (Programa Pro Savana)**

- Socios: Japón y Mozambique
- Institución técnica brasileña: EMBRAPA

Presupuesto:

- Brasil: (ABC: US\$ 3.672.960) + (EMBRAPA: US\$ 1.356.280)
- Japón: US\$ 7.317.000
- Mozambique: US\$ 1.137.600
- TOTAL: US\$ 13.483.840
- Validez: 01/11/2010 até 31/10/2015

• Proyecto: **Programa Amazonia sin Fuego**

- Socios: Italia y Bolivia
- Institución técnica brasileña: Ministerio del Medio Ambiente/ IBAMA

Presupuesto:

- Brasil: US\$ 827.568
- Italia: US\$ 2.033.481
- Bolivia: US\$ 113.580
- TOTAL: US\$ 2.974.629
- Validez: 01/03/2011 hasta 01/03/2014

Fuente: "Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies", *Fact Sheet* e apresentação en *power point* en la 37ª sesión de la FAO, Roma, 24 de junio de 2011.
(ABC/Secretaria para a Comunicação/Presidência da República)

En 2011, el portfolio triangular de la ABC arrojaba un saldo de 31 proyectos en diferentes fases, desglosados en 15 en América Latina y Caribe y 16 en África.

Cuadro 4: ABC, Resumen del portfolio de Proyectos trilaterales (junio de 2011)

América Latina e Caribe	África
Bolivia: 1 en ejecución, 2 en negociación	Angola: 3 en negociación
Costa Rica: 1 en negociación	Mozambique: 5 en ejecución, 4 en negociación
El Salvador: 1 en negociación	Camerún: 1 en ejecución
Haití: 2 en fase de formulación	Gabón: 1 en negociación
Paraguay: 1 en ejecución, 2 en negociación	Kenia: 1 en ejecución
Perú: 1 en ejecución, 1 en negociación	Santo Tomé y Príncipe: 1 en ejecución
Uruguay: 2 en negociación	
Guatemala: 1 en negociación	

Fuente: “Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies”, *Fact Sheet* e apresentação em *power point* en la 37ª sesión de la FAO, Roma, 24 de junio de 2011.
(ABC/Secretaria para a Comunicação/Presidência da República)

La ABC mantiene una amplia cartera de proyectos con agencias multilaterales. Con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hay en ejecución y negociación 16 Proyectos trilaterales (9 en ejecución y 7 en negociación) con valores que suman, hasta el momento, 6 millones de dólares. Fue firmado también con la OIT un proyecto de apoyo al programa de CSS Brasil en el área de seguridad social para contribuir al desarrollo de políticas en países latinoamericanos y de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (MRE, 2010/IPEA, 2010: 175).

Con el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP), existen diferentes proyectos triangulares en Guinea-Bissau y Paraguay (en demografía y salud), Haití (Combate a la violencia contra las mujeres), Ecuador y Venezuela que implican valores pequeños, de 500.000 dólares, aunque con gran efecto multiplicador. En el ámbito de la asociación de Brasil con la Oficina de las

Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC) fue aprobado un proyecto, en 2009, para el establecimiento del Centro de Formación de las Fuerzas de Seguridad de Guinea Bissau con un presupuesto previsto en la primera fase de 3.000.000 millones de dólares. En el mismo país, la ABC negoció con la UNESCO y con ONG brasileñas (Fundación Gol de Letra, Instituto Elos e Instituto de los Arquitectos de Brasil-DF), el desarrollo de un proyecto en el área de educación (con la participación de la Secretaría de Educación continuada del MEC), incluyendo la construcción de una escuela-piloto de enseñanza fundamental. Este proyecto fue financiado integralmente por la ABC con cerca de un millón y medio de dólares (MRE/ABC, 2010: 76). Con el IICA, la ABC cuenta con tres proyectos triangulares en beneficio de Haití con recursos totales en torno a los 900.000 dólares (MRE, 2010).

Conclusiones: Desafíos futuros de la cooperación triangular de Brasil

Las asociaciones triangulares favorecen el impacto de las acciones de desarrollo. Las ventajas comparativas de Brasil en campos como la identidad cultural, la diversidad étnica, el compromiso con la solución pacífica de conflictos o la reducción de asimetrías, a las que se añade el dominio de conocimientos y tecnologías de fácil adaptación a las realidades de otros países, ofrecen condiciones muy positivas para su articulación con los mecanismos tradicionales de la cooperación Norte-Sur. La CSS y la triangular complementan así las iniciativas bilaterales y fortalecen las relaciones con los socios. Se generan oportunidades de soluciones innovadoras y se comparte el conocimiento, lo que, a su vez, atrae a nuevos socios y donantes, ampliando el alcance de los programas y proyectos de la cooperación brasileña, incrementando su eficacia y eficiencia (Farani, 2010: 119).

El desafío de la cooperación triangular para Brasil consiste en articular las acciones de CSS con las de la Cooperación Norte – Sur, a partir de mecanismos que sean operativamente eficientes y que pongan en valor las contribuciones de cada socio (MRE, 2010). Cada parte debe comprometerse con la promoción de la armonización, pero este desafío exige el respeto de las particularidades de cada modalidad de cooperación para el desarrollo, sin imposición de modelos o principios que no nazcan de consensos multilaterales. Este aspecto ha sido resaltado por Brasil en diferentes foros de eficacia de la ayuda, pues se asume que el éxito de la cooperación triangular sólo será factible si los donantes tradicionales y las organizaciones internacionales se familiarizan

con los elementos básicos de la CSS sin considerarla como una forma de trabajo subordinada o derivada de la Cooperación Norte – Sur (Lopes, 2009).

En un contexto de crisis internacional, con significativos recortes en los presupuestos dedicados a la cooperación y una creciente importancia de la eficacia y la orientación a resultados, la cooperación triangular representa una modalidad de trabajo conjunto con un potencial al alza. Sin embargo, no deben magnificarse sus posibilidades ni relegarse a un segundo plano los elevados costes de transacción que puede llevar aparejada en todas sus fases (negociación, identificación, diseño, ejecución, distribución de tareas y asignación de roles para las partes involucradas, comunicación, etc.).

La cooperación triangular constituye una de las opciones de Brasil en su relación con el mundo, especialmente con aquellos socios que más necesitan de sus conocimientos, técnicas y políticas públicas llevadas a cabo en la última década en el combate a la pobreza, el desarrollo agrario, la lucha contra las enfermedades tropicales y las infecto-contagiosas, la formación profesional, el fortalecimiento político e institucional o el fomento y la promoción del deporte como herramienta para la inclusión social juvenil.

Pero como toda elección que realiza un país en su política de cooperación hay consecuencias. La cooperación triangular posee implicaciones que pueden limitar sustantivamente la autonomía de los países en desarrollo en el diseño y ejecución de sus proyectos y acciones, especialmente cuando la triangulación es concebida apenas como una variante de la Cooperación Norte – Sur, en lugar de ser considerada como un instrumento de apoyo a la CSS o, aún, cuando se impone la adopción de metodologías y visiones de la eficacia exclusivamente limitadas a los “consensos” generados e impulsados desde determinados foros de carácter restringido.

Para Brasil, la cooperación triangular responde al interés en proyectar una imagen positiva del país y al deseo sincero de compartir con otros países en desarrollo los conocimientos y experiencias que ha adquirido en sus avances en la senda del progreso político, económico y social. Por otra parte, la cooperación brasileña huye de visiones de la cooperación triangular vinculadas a la absorción por parte de los países que ofrecen CSS, de las metodologías de planificación, gestión y evaluación de impactos, así como de los indicadores de medición de la eficacia, que han adoptado los países desarrollados en el seno del DAC/OCDE o en la Declaración de París.

En este sentido, se están generando ópticas brasileñas en relación con la cooperación triangular que alertan a otros países en desarrollo sobre su transformación en “prestadores o intermediarios baratos” de servicios y sobre el peligro de que las iniciativas de CSS sean mimetizadas y “colonizadas” cuando son regidas por las orientaciones del donante tradicional (Lopes, 2010).

Madrid, 13 de enero de 2012

Referencias bibliográficas

- ABC/Agencia Brasileña de Cooperación (2006): “Cooperação triangular”, *Via ABC*, marzo, pág.11.
- Alonso et al. (2011): *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*, Madrid, F.Carolina/ICEI-UCM, DT nº 51.
- Asshoff, G. (2010): “Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness”, *Development Outreach*, World Bank Institute, october, pp.22-24
- Ayllón, Bruno (2011): “Cambian los tiempos cambian las voluntades: motivos para celebrar la Cooperación Sur – Sur”, *Nombres Propios*, F. Carolina, 19 de diciembre.
- Barbosa, Lauro (2005): *Via ABC*, Agencia Brasileña de Cooperación, Julio.
- ECOSOC (2008): *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, April
- Farani, Marco (2011): *Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*. Apresentação. Brasília: ABC, 2011.
- Farani, Marco (2010): “Case 3: Brazil”. *High-Level Meeting on South-South and Triangular Cooperation*, Director, Brazilian Agency for Cooperation Global South-South Cooperation Development Expo 2010 Annex, UNDP. pp.118-119.
- Gómez, M.; Ayllón, B.; Albarrán, M. (2011): *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Madrid, CIDEAL
- Iglesias, Carlos A. (2010): *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995-2005*, FUNAG/MRE, Brasília, 2010 p. 197.
- IPEA/Presidência da República (2010): *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório de Acompanhamento*, Brasília.

-**Lopes, Márcio** (2010): *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Brasília, Edición del autor.

-**Lopes, Márcio** (2009): "Intervention Márcio Lopes, Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation", *Policy Dialogue on Development Cooperation*, Mexico City, 28-29 Septiembre 2009.

-**Kumar, N.** (2008): "South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in DC", *RIS Discussion Papers*, nº 145, September.

-**MRE/Ministério das Relações Externas** (2010): *Balanco de Política Externa (2003-2010)*. Secretaria de Planejamento Diplomático, Brasília.

-**MRE/ABC** (2010): *A cooperação técnica do Brasil para a África*, Brasília.

-**OECD** (2010): *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness: Can Triangular co-operation make aid more effective?* Paris

-**Pereira, Luís** (2007): "Las Universidades brasileñas en la política exterior en el ámbito de la cooperación técnica", Brasília, Asesoría Comunicación UNB, 15 de junio.

-**Pinto, Ruy** (2007): "A Cooperação Trilateral do Brasil: ineditismo e expansão", discurso por ocasión de los 20 años de la ABC, 4 de octubre.

-**UNDP** (2009): *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the current situation and existing good practices in policy, institutions and operation of SSC and triangular cooperation*, New York.

Chile en el contexto de la Cooperación Internacional al Desarrollo ¿varias identidades, diversidad de circuitos y modalidades de acción?



Miryam Colacrai

Introducción

Las políticas de Cooperación Internacional que llevan adelante los estados son una parte integrante de su Política Exterior y, en gran medida, reflejan los principios y valores que la sustentan, también dan cuenta de su posicionamiento internacional, y, a la vez, se organizan otorgando prioridades – tanto funcionales como geográficas- de modo que las acciones de cooperación tengan también un efecto de retroalimentación en su desempeño internacional.

Sobre la base de este supuesto inicial, desarrollaremos las particularidades que exhibe Chile en el contexto de la Cooperación Internacional al Desarrollo, tomando en consideración cuestiones muy interrelacionadas, a saber: la trayectoria de su Política Exterior en los últimos años, su condición de País de Renta Media y miembro de la OCDE desde 2010, así como también, las modalidades y orientaciones que imprime a su política de cooperación internacional en el plano bilateral y regional y en la implementación de la Cooperación Sur-Sur y triangular.

Lineamientos y prioridades de la Política Exterior de Chile desde la vuelta a la democracia. Los efectos de su inserción internacional en un “mundo globalizado”

Luego de transcurridos diecisiete años de un virtual aislamiento, experimentados y, en cierta manera, sufridos por Chile durante la Dictadura Militar del General Augusto Pinochet, la vuelta a la democracia en 1990 implicó no sólo iniciar en el país un proceso de transición interna sino, además, la necesidad de buscar los caminos más apropiados para reinsertarse en el contexto internacional.

El predominio de una ola neoliberal en el mundo (característica relevante de la etapa de posguerra fría) y una buena dosis de condicionamientos proveniente de los cambios estructurales que se habían implementado en Chile durante el gobierno militar, moldearon la propia Política Exterior del país por esos años y dejaron un sello que se evidenció en la profundización de la apertura económica como estrategia fundamental de inserción.

Como ha sostenido de manera elocuente Hugo Fazio Vengoa:

“En Chile, los gobiernos postdictatoriales no tuvieron que diseñar un nuevo modelo de gestión económica para adaptarlo a los requerimientos del mundo de posguerra fría que comenzaba a diseñarse; sólo optaron por darle continuidad a la estrategia implementada durante el régimen militar, la cual fácilmente se compatibilizaba

con la globalización en razón de que era un modelo abierto, donde el sector exportador constituía el motor del crecimiento y el sector privado era el principal agente económico”⁵⁴.

En poco tiempo, Chile desplegó una diplomacia comercial muy activa, participando en los espacios multilaterales y foros económicos mundiales, firmando una diversidad de acuerdos comerciales, incrementando sus exportaciones y fomentando la inversión extranjera directa. Ello podría indicar que asumió la identidad de un “un Estado-comercialista” si se adopta la terminología acuñada por Richard Rosecrance (1986)⁵⁵.

Asimismo, llevó adelante una política activa para recuperar su presencia internacional, los vínculos políticos y su actuación en los organismos multilaterales, retomando principios que se han considerado pilares de la tradición internacional chilena, como el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia (Van Klaveren, 1998). Así, un rasgo que atraviesa su política internacional fue el reconocimiento de la multilateralidad en todas sus formas a escala global: en lo político y económico, desde la ONU y todo su Sistema de organismos y agencias especializados hasta la OMC, como rectora en cuestiones de liberalización del comercio.

Hubo una clara decisión de retomar y fortalecer las relaciones con Estados Unidos y con Europa. Las primeras adquirieron un carácter prioritario, tanto en la dimensión política como en la económica. Chile rápidamente se alineó a la propuesta de creación de un Área de Libre Comercio Americana, apoyando la Iniciativa para las Américas. En 1996, se había planteado la posibilidad de incorporación de Chile al NAFTA, en cambio se firmó en 2003 un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. En el escenario geográfico de la América del Norte, también firmó con Canadá un TLC en 1996 y con México, en 1998, con quien suscribiría a principios de 2006 el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE).

La relación con Europa fue considerada, también en el tope de la agenda. En 1990 se iniciaron negociaciones con el propósito de arribar a un Acuerdo de Cooperación, el cual pudo firmarse en diciembre de ese año. Las negociaciones posteriores derivarían en la invitación de la Unión Europea para concluir un nuevo tratado, que abarcara la profundización del Diálogo Político, el reforzamiento de la Cooperación y la liberalización del comercio de bienes. Firmado en 1996 y conocido como Acuerdo de Florencia, enmarca la relación prácticamente hacia una asociación

⁵⁴ Fazio Vengoa, Hugo, “Chile modelo de Desarrollo e Inserción Internacional”, ver historiacritica.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php. Consultado, 20 de octubre de 2010.

⁵⁵ Ver nuestro trabajo “Las identidades de Chile en sus relaciones internacionales: entre el paradigma comercialista y la impronta territorial”, Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Nro.122, (IV) 2008, pp.1-17

estratégica. El 18 de noviembre de 2002, la Unión Europea y Chile firmaron el “Acuerdo de Asociación” el cual entró en vigor el 1° de febrero de 2003.

Este acuerdo, al igual que el TLC con Estados Unidos, significaba un paso importante para Chile, ya que la UE era uno de sus principales socios comerciales, y por tanto conseguir las mejores condiciones de acceso de sus productos a ese mercado era de la mayor relevancia. Igualmente, ser un aliado estratégico de la UE le otorgaba a Chile una posición privilegiada, en particular respecto a otros países de la región (Gamboa, 2008).

Las relaciones con la región de Asia-Pacífico que habían estado en un lugar de importancia durante el gobierno militar comenzaron a ascender al tope de la agenda (Wilhelmy, 2010) sobre todo de la mano de las posibilidades comerciales que se abrían en ese mercado y de los servicios que Chile podría ofrecer a los exportadores sudamericanos. La estrategia comercial chilena en el transcurso de los últimos 10 años, catapultó la firma de acuerdos de asociación de distinto tipo con países asiáticos y del Pacífico.

En tanto, los contactos con África, siempre tuvieron un perfil muy bajo y la evolución de las relaciones en la etapa democrática no se tradujo en una multiplicación de aquéllas ni en el cambio de lugar asignado a los países africanos. Podría señalarse, que lo más destacable es el vínculo comercial desarrollado con las embajadas en Argelia, Egipto, Kenia, Marruecos y Sudáfrica, países con los que Chile mantiene los mayores flujos de intercambio económico en la región.⁵⁶ Asimismo, ha habido un acercamiento a través de foros como la Cumbre África-América del Sur.

Este mapa complejo de vínculos, y entrelazamientos de asociaciones, dejó entrever o, al menos esa fue la “percepción” más o menos generalizada de los países de la “vecindad más próxima” que éstas, precisamente, eran las relaciones que quedaban más relegadas. Existía una cierta sensación de que Chile, a la vez que desplegaba todo su empuje y se insertaba en el competitivo mundo de la economía globalizada, iba alejándose de su área geográfica “natural”. A la vez, en lo institucional se

⁵⁶ En el caso de Sudáfrica existen una serie de acuerdos en áreas diversas, todavía a desarrollar. Uno de ellos, el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Defensa (14 de mayo de 2009). Lo importante aquí, es tomar nota del planteo que hacen los senadores en una reunión de su Comisión de Relaciones Exteriores a mediados de 2011 y que puede resumirse en el siguiente párrafo: “hay un importante espacio que debemos desarrollar en materia de relaciones comerciales, turismo, intercambio cultural, social y planes de superación de la pobreza. El 47% de la población de África está bajo la línea de la pobreza y tenemos muchos instrumentos que podemos compartir como país miembro de la OCDE, por ejemplo, los programas de electrificación rural, la prevención del Sida y el combate a la pobreza y la hambruna, en particular en los países del denominado Cuerno de África”. Ver *Plan África: senadores estudiarán la forma de acrecentar la presencia de Chile en ese continente*, <http://www.senado.cl/site/artic/20110803/pags/20110803105034.html>. Consultado, 18 octubre de 2011.

consideraba a Chile un país excepcional, viviendo en un “vecindario inestable”. Esto generó un cierto malestar y también bastante debate académico. Como expresión más relevante y para evitar lo que se ha considerado un “exceso de polarización”, un trabajo presentado por FLACSO (Chile) en 2005⁵⁷, bajo el elocuente título: *¿Good Bye! América Latina?* (*sic*) intentó presentar como inadecuado que la inserción de Chile en el mundo implicara un “juego de suma cero”. Ello se sustentaba en varias razones: Primero, porque la naturaleza de las relaciones con otras regiones del mundo y América Latina, son de distinto orden y se complementan. Segundo, un mayor acercamiento con otras regiones del mundo (China, Europa, Estados Unidos) podría llegar a tener efectos de suma positiva con el resto de la región, y se mencionaba también **“constituírnos efectivamente en plataforma”**⁵⁸. Por ello, se concluía que la pregunta central a resolver no debía ser cuáles eran las “prioridades” regionales, **sino cómo Chile, en y desde –junto con la región–** podían aprovechar las ventajas que ofrece un contexto de globalización y apertura y minimizar los riesgos que ello trae.

Un panorama interesante respecto de la inserción chilena en la post-guerra fría es el que plantea Quezada (2010:121) a modo de síntesis al indicar que las sucesivas administraciones concertacionistas, desde 1990 en adelante, han exhibido determinados énfasis en la conducta internacional. Así, Patricio Aylwin promovió la reinserción externa de carácter eminentemente político; la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), en cambio, se abocó a la llamada “diplomacia para el desarrollo” y entre 2000 y 2006, el presidente Ricardo Lagos se preocupó por afianzar un modelo de inserción que aunara los dos principios o ejes orientadores que están presentes en los gobiernos anteriores.

Aunque los gobiernos de la Concertación se desarrollaron en una singular continuidad con el esquema general de inserción internacional, el intento de asignar más relevancia a la denominada “política vecinal” constituyó uno de los desafíos del gobierno de Ricardo Lagos y, cobró mayor ímpetu en la práctica y se hizo más visible durante la presidencia de Michelle Bachelet. Sin embargo, cuestiones muy ancladas en la “agenda histórica” con Bolivia y, luego con Perú, empañaron las posibilidades de avanzar hacia soluciones definitivas en cuestiones de soberanía.

⁵⁷ Ver Claudia Fuentes y Claudio Fuentes Saavedra (Director de FLACSO, Chile), en bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flatso/good.pdf. Consultado, 7 marzo de 2009.

⁵⁸ Dicha expresión podría leerse, por ejemplo en el campo de las excelentes relaciones chilenas con la región de Asia-Pacífico, como “país puente” para otros países del Cono Sur considerados individualmente o en el esquema del MERCOSUR.

Pero las puertas de los acuerdos comerciales y las acciones de cooperación en diversas áreas, no estuvieron cerradas.

Asimismo, en el plano multilateral sudamericano, Chile se mostró interesado desde sus inicios en la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que luego llevaría el nombre de UNASUR. En cuanto a los foros regionales de concertación política como el Grupo de Río, tuvo un compromiso continuo y también participó en el esquema del MERCOSUR político.

La **política exterior chilena**, diseñada en los años noventa, incorporó entre sus objetivos prioritarios lo que se dio en llamar **“la obligación de cooperar”**. Sin dudas, esto constituiría a la vez un principio ético como Estado integrante la “sociedad internacional”, conectado con otro principio al que Chile le asigna gran importancia como es el respeto por el Derecho Internacional y el multilateralismo. **Pero también, tiene, a mi juicio, un componente que acompaña de manera pragmática a la política exterior y a su estrategia de inserción internacional.**

En este sentido, si se realizara un mapa donde se haga jugar tanto la inserción como la cooperación internacional – en actores y temas- , sería fácil encontrar coincidencias muy representativas.

La Cooperación internacional, el factor organizacional y las ideas presentes en el diseño de su Política Exterior.

Para el cumplimiento de ese objetivo de su Política Exterior y como parte de las acciones que contribuyen a reforzar la “institucionalidad” que Chile defiende, dictó en 1990 la “Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile” (Ley 18989, Diario Oficial del 19 de junio de 1990).

Allí se establece que, “la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) es un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el Gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional...” (art.17) Sus atribuciones y funciones, acorde con el art.19, serán:

a) Determinar los planes y programas de cooperación internacional que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del Gobierno, y aprobar y coordinar los proyectos correspondientes;

b) Apoyar la transferencia, desde el exterior, de conocimientos que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo, el comercio exterior y el desarrollo social del país;

c) Coordinar el cumplimiento de los acuerdos internacionales destinados a proyectar la capacidad científica, tecnológica, industrial y comercial de Chile, con el propósito de lograr una efectiva presencia internacional del país y de promover los procesos de integración que impulse el Gobierno;

d) Posibilitar un creciente flujo de recursos financieros y técnicos que contribuyan al logro de los objetivos anteriores;

e) Promover, patrocinar, administrar o coordinar convenios de estudios y programas de becas de formación, capacitación, perfeccionamiento en los niveles de pregrado, postgrado y postítulo impartidos en el país a estudiantes y becarios extranjeros, y

f) Administrar o ejecutar programas, proyectos y actividades específicos de cooperación internacional.

En cuanto a su organización y autoridades, la dirección de la Agencia corresponderá a un Consejo que será la autoridad superior del Servicio.

Dicho Consejo estará integrado por:

a) El Ministro de Relaciones Exteriores quien lo presidirá;

b) Un representante del Ministro de Planificación;

c) Un representante del Ministro de Hacienda, y d) Cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, debiendo ser a lo menos uno de ellos, representante de alguna universidad reconocida por el Estado (art.21)

Resulta de interés tomar en cuenta algunos ajustes tanto en lo organizativo como en el desarrollo de acciones y asignación de prioridades, ya que permiten completar el perfil de Chile en el ámbito de la cooperación internacional. A la vez, refuerzan algunas de las ideas planteadas anteriormente.

En 1993, la AGCI estableció un Programa de Cooperación Horizontal (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo-CTPD, o Cooperación Sur-Sur), para implementar la voluntad del gobierno de Chile de compartir capacidades y experiencias con países de menor o similar desarrollo,

particularmente de América Latina y el Caribe, estableciendo esta forma de relación con estos países como parte integral de su política exterior. Esto se ve reforzado en el año 2005 cuando la AGCI queda bajo la supervisión de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, según Ley 19.999 del 10 de febrero de ese año.⁵⁹

En 1997, se celebró en Chile la Reunión de los Países Pivote para la CTPD, promovida por el PNUD y el Gobierno de Chile, la cual permitió conocer experiencias de Asia, África, Europa y América tanto en el ámbito de la Cooperación Económica como la Cooperación Técnica. Chile fue impulsor de esa iniciativa y sede la esa reunión.

Como puede verse, 1993 y 1997 son dos momentos claves a la hora de recorrer modalidades y orientaciones que fue cobrando la cooperación internacional de Chile. Sin dudas, lo sería también una más directa acción del Ministerio de Relaciones Exteriores que le es asignada en 2005 (ya no sólo como uno de los componentes del Consejo, según se consignaba en la ley de 1990)

A ello habría que sumar, **el ingreso de Chile a la OCDE en 2010 como un dato no menor ya que otorgará al país mayor visibilidad, y de alguna manera una “mayor responsabilidad” en materia de cooperación internacional.**

El breve recorrido precedente, que toma en cuenta la trayectoria de la Política Exterior de Chile desde 1990, pretende señalar y enfatizar la **particular conexión entre inserción internacional, democracia y cooperación internacional que, diseñada en los primeros años de la Concertación chilena, se proyecta con continuidad en los sucesivos gobiernos.** Sólo podrían destacarse algunos matices que le suman a esa concepción de la cooperación internacional, tanto su ingreso a la OCDE en 2010, como la asignación de una mayor relevancia a los países de la región (como se verá más adelante en este trabajo)

Los aspectos más significativos de ese diseño, podrían plantearse del siguiente modo:

- La planificación estratégica de Chile, en el momento de iniciar la transición democrática, para integrar su inserción internacional en lo económico sin perder de vista las posibilidades de

⁵⁹ Este cambio tuvo su efecto en la composición del Consejo, pero principalmente en su relación con el Presidente de la República que se realiza, desde ese momento, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, se dio otro énfasis y repercusiones técnicas y políticas a las actividades de cooperación en la política exterior de Chile, puesto que “se intensificó la relación de AGCI con nuestras Embajadas en los países de la región, que son los beneficiarios más directos de las actividades que se llevan a cabo, en distintas modalidades e instrumentos”. Ver www.agci.cl

ser receptor de ayuda, fundamentalmente para el sostenimiento de su democracia incipiente y para fortalecer los procesos de apertura comercial y las negociaciones para el establecimiento de asociaciones

- La existencia de “ideas compartidas” de Chile con sus socios (sobre todo relativas al comercio y al regionalismo abierto), su necesidad de incorporar la innovación científico-tecnológica para aplicarlas a las empresas y los servicios y una política activa de atracción de capital privado e inversión externa directa

- El apego a la institucionalidad, el ofrecimiento de reglas claras a los inversores como así también a los actores públicos, privados y a los organismos multilaterales oferentes de cooperación internacional

- Una alta dosis de pragmatismo en sus relaciones (la no ideologización de las mismas) y una visión de largo plazo, combinadas para dar coherencia a sus políticas hacia el exterior

- El objetivo de convertirse en un “país ancla” en la región sudamericana. Esta idea-meta estará siempre presente en la propia identidad con la que Chile se autopercibe, también suele emplearse la expresión de “país plataforma” para el comercio internacional, para el transporte de mercancías desde el Atlántico al Pacífico y de allí a los mercados del Asia Pacífico (en ciertas circunstancias se habla de país pivote)

El activismo de inserción internacional de Chile se resume en consideraciones muy precisas en una nota de Jorge Bunster, Director General de Relaciones Económicas Internacionales⁶⁰ que tiene en cuenta tanto el espíritu de las actividades de comercio exterior – rebaja de aranceles unilateral, diversificación de la canasta exportadora, homologación de trámites aduaneros, reconocimientos fitosanitarios de nuestros procesos productivos - cuanto las áreas más destacadas que, más allá del cobre, incluyen sectores de alimentos procesados, frutas, productos químicos, forestales y metalmecánicos, así como vinos, salmón, truchas y carnes.

Todo ello confluye para que el comercio exterior represente el 72% del PBI, por lo cual además del acceso a 58 – que serían 60 al año siguiente- mercados (países) en América, Europa, Asia y Oceanía, se aliente la profundización de los acuerdos ya logrados y se estimule la promoción de Chile en nuevos mercados, particularmente los asiáticos. Este ejercicio de inserción económica

⁶⁰ “Comercio Exterior de Chile: 58 mercados en Asia, América, Europa y Oceanía”. Nota del 28 de diciembre de 2011, aparecida en http://www.direcon.gob.cl/columna_opinion/3356

internacional, de apertura al comercio mundial suele ser empleado para expresar un “perfil” de país, una “identidad” a la que hemos denominado más arriba “comercialista”.

Al respecto, un spot aparecido hacia fines de 2012, en fuentes oficiales del Comercio Exterior, es por demás elocuente y sintetiza la inserción comercial chilena:



A lo ya señalado, podríamos agregar que en consonancia con los grandes lineamientos de comercio internacional también Chile está negociando el Trans-Pacific Partnership (TPP), propuesta de acuerdo regional de libre comercio anunciado en 2011. Los otros países involucrados son Australia, Brunei, Canadá, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam y próximamente Japón. Si éste se concreta acorde con su proyecto actual, el TPP podría eliminar aranceles y barreras no arancelarias al comercio y las inversiones entre las partes y servir de modelo para un acuerdo comercial futuro entre los miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y, potencialmente, otros países.

La configuración del “mapa” de acuerdos comerciales de diverso tipo que el país ha venido firmando desde los años noventa, queda sintetizado en los cuadros que se presentan a continuación:

ACUERDOS COMERCIALES DE CHILE			
País o Grupo de Países	Tipo de Acuerdo	Fecha Firma	Entrada en Vigencia
Venezuela	Acuerdo de Complementación Económica N° 23	02 de abril de 1993	01 de julio de 1993 Publicación Diario Oficial: 30 de junio de 1993
Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica N° 22	06 de abril de 1993	30 junio de 1993 Publicación Diario Oficial: 30 de junio de 1993
Mercosur (1)	Acuerdo de Complementación Económica N° 35	25 de junio de 1996	01 de octubre de 1996 Publicación Diario Oficial: 04 de octubre de 1996
Canadá	Tratado de Libre Comercio	05 de diciembre de 1996	05 de julio de 1997 Publicación Diario Oficial: 05 de julio de 1997
México	Tratado de Libre Comercio	17 de abril de 1998	31 de julio de 1999 Publicación Diario Oficial: 31 de julio de 1999
Costa Rica (TLC Chile-Centroamérica)	Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	14 de febrero de 2002 Publicación Diario Oficial: 14 de febrero de 2002
El Salvador (TLC Chile-Centroamérica)	Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	30 de noviembre de 2000	01 de junio de 2002 Publicación Diario Oficial: 01 de junio de 2002
Unión Europea (2)	Acuerdo de Asociación Económica	18 de noviembre de 2002	01 de febrero de 2003 Publicación Diario Oficial: 01 de febrero de 2003
Estados Unidos	Tratado de Libre Comercio	06 de junio de 2003	01 de enero de 2004 Publicación Diario Oficial: 31 de diciembre de 2003
Corea	Tratado de Libre Comercio	15 de febrero de 2003	01 de abril de 2004 Publicación Diario Oficial: 01 de abril de 2004
EFTA (3)	Tratado de Libre Comercio	26 de junio de 2003	01 de diciembre de 2004 Publicación Diario Oficial: 01 de diciembre de 2004
China	Tratado de Libre Comercio	18 de noviembre de 2005	01 de octubre de 2006 Publicación Diario Oficial: 23 de septiembre de 2006
P-4 (4)	Acuerdo de Asociación Económica	18 de julio de 2005	08 de noviembre 2006 Publicación Diario Oficial: 08 de noviembre 2006
India	Acuerdo de Alcance Parcial	8 de marzo de 2006	17 de agosto 2007 Publicación Diario Oficial: 18 de agosto de 2007
Japón	Acuerdo de Asociación Económica	27 de marzo 2007	03 de septiembre 2007 Publicación Diario Oficial: 3 de septiembre 2007
Panamá	Tratado de Libre Comercio	27 de junio de 2006	07 de Marzo 2008 Publicación Diario Oficial: 07 de Marzo 2008
Cuba	Acuerdo de Alcance Parcial	20 diciembre 1999	27 de junio de 2008 Publicación Diario Oficial: 28 de agosto de 2008
Honduras (TLC Chile-Centroamérica)	Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	22 de noviembre de 2005	19 de julio de 2008 Publicación Diario Oficial: 28 de agosto de 2008

Perú	Tratado de Libre Comercio	22 de agosto de 2006	01 de marzo de 2009 Publicación Diario Oficial: 28 de febrero de 2009
Australia	Tratado de Libre Comercio	30 de Julio 2008	6 de marzo de 2009 Publicación Diario Oficial: 6 de marzo de 2009
Colombia	Tratado de Libre Comercio	27 de noviembre de 2006	08 de mayo 2009 Publicación Diario Oficial: 08 de mayo 2009
Ecuador	Acuerdo de Asociación Económica	10 de marzo 2008	25 de enero de 2010 Publicación Diario Oficial: 16 de febrero de 2010
Guatemala (TLC Chile-Centroamérica)	Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	07 de diciembre de 2007	23 de marzo de 2010 Publicación Diario Oficial:
Turquía	Tratado de Libre Comercio	14 de Julio 2009	01 de marzo 2011 Publicación Diario Oficial: 01 de marzo 2011
Malasia	Tratado de Libre Comercio	13 de noviembre 2010	18 de abril de 2012 Publicación Diario Oficial: 18 de abril 2012
Nicaragua (TLC Chile-Centroamérica)	Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	22 de febrero 2011	Vigencia internacional: 19 de octubre 2012
ACUERDOS CONCLUIDOS			
Vietnam	Tratado de Libre Comercio	11 de noviembre 2011	Trámite Parlamentario concluido
Hong Kong, China	Tratado de Libre Comercio	07 de septiembre 2012	
Tailandia	Tratado de Libre Comercio		En proceso de firma
China Inversiones	Capítulo Inversiones de TLC	09 de septiembre 2012	
ACUERDOS EN NEGOCIACIÓN			
Trans Pacific Partnership (TPP) (5)	Tratado de Libre Comercio		
Profundización India	Acuerdo de Alcance Parcial		
(1) El Mercado Común del Sur, está integrado por Argentina, Paraguay y Uruguay. Chile participa como país asociado.			
(2) Los países miembros de la Unión Europea son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumanía y Bulgaria.			
(3) La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), está integrada por: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.			
(4) Pacífico - 4, integrado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam.			
(5) La negociación del Acuerdo Transpacífico (TPP), está compuesta por los siguientes países: Australia, Brunei, Chile, Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.			

Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)

Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno de Chile. 2012

Continuidades y cambios exhibidos por Chile acorde con la condición de receptor, la asunción de obligaciones como PRM y el ingreso a la OCDE.

Si se analiza la trayectoria de Chile en el período que se inicia con la vuelta a la democracia y llegando al presente (lo cual hace que estemos hablando de un período de poco más de veinte años) la situación experimentada en el campo de la cooperación internacional resulta, sin dudas, singular. Se fue convirtiendo progresivamente en un país que, de ser receptor neto de Ayuda

Oficial al Desarrollo, se incorporó al núcleo de los PRM y dentro de éste, en el rango de renta media alta⁶¹. Y, la sumatoria de diversas condiciones como solidez institucional, transparencia, apertura económica, disciplina fiscal y una democracia que ha sido reconocida a nivel internacional como de muy buena *performance*, fue pavimentando el camino para su ingreso a la OCDE, situación que se concretó oficialmente el 11 de enero de 2010, luego del trámite de ratificación por el Senado.

Conviene tener en cuenta para entender este devenir, lo expresado por Marambio Ortiz (2003:7), en el sentido que los contenidos priorizados por los donantes asignan primacía a los temas de competencia económica global y aquellos que son factores críticos para la estabilidad y la gobernabilidad mundial. Entonces, la cooperación hoy forma parte de las relaciones económicas entre los Estados al apoyar la promoción de sus economías en la apertura de mercados externos.

Este paradigma de la cooperación, en el caso particular que estamos analizando, se muestra con claridad en el modo en que se estructura y se desarrolla la misma. Si se toma el período de los primeros diez años de democracia en Chile, es posible observar dos momentos, que poseen tanto signos de continuidad como prioridades singulares.

La primera etapa, identificable con el primer gobierno de la Concertación (Patricio Aylwin Azócar, marzo de 1990-marzo de 1994) muestra a **Chile como receptor** de ayuda oficial al desarrollo, la cual contribuye a reforzar la planificación y puesta en marcha de políticas públicas y el programa social del gobierno, a la vez que aporta fuertemente al crecimiento económico y la inserción internacional. Se privilegia la acción gubernamental y se absorbe, fundamentalmente, la cooperación no-reembolsable aplicable a cuestiones de tipo técnico y financiero. El estado se dota de una institución que pueda gestionar la cooperación, estableciéndola en el ámbito del Ministerio de Planificación y Cooperación. Si se toman en cuenta los montos totales de recursos recibidos por Chile durante la década de referencia, es notoria la asignación de cooperación no reembolsable (63%) para una cifra que supera los US\$ 1.200 millones.

⁶¹ Obsérvense las siguientes previsiones respecto del crecimiento que Chile podría seguir experimentando, según el World Economic Outlook del FMI. Se toma la cifra de 14.992 USD y estima que liderará el PIB per cápita en la región en 2010 por segundo año consecutivo. El país seguirá a la cabeza en PIB en Sudamérica hasta al menos 2014. Su posicionamiento se mantendría hasta 2014, cuando su PIB per cápita alcanzaría a US\$ 18.659.

CUADRO 1: COOPERACIÓN OTORGADA A CHILE ENTRE 1990 – 2000 (en millones de dólares cada año)

	DONACIÓN	CRÉDITOS	TOTALES
Totales	776.0	453.4	1.229.4
Porcentaje	63%	37%	100%

FUENTE: ESTADÍSTICAS AGCI.

(Marambio Ortiz 2003:10)

Cuando se analizan diversos rubros, es posible detectar que del porcentaje señalado, sólo el ítem “desarrollo social” representa el 43% y gestión del desarrollo el 16%. De aquí podría inferirse que el grueso de la cooperación persigue en esa primera etapa la finalidad de contribuir en temas socioeconómicos y de reducción de la pobreza. No exhiben cifras importantes otras áreas como ciencia y tecnología o medio ambiente, las cuales aparecerán más adelante con niveles mayores.

Las fuentes bilaterales aportaron el 86% de los recursos. A su vez, de los 18 países participantes, 12 fueron europeos. Este continente entregó el 46% de los recursos recibidos en donaciones y créditos (bilaterales o de la Comunidad Europea) (Marambio Ortiz 2003:11)

La segunda etapa, se corresponde con el gobierno Eduardo Frei Ruiz-Tagle, marzo de 1994-marzo de 2000 y, en función del crecimiento, de la incorporación de otros actores y diversificación de planes, el área de cooperación internacional y los temas que involucra, permiten caracterizarla como una **etapa híbrida**. Ya comienza a aparecer en escena la cooperación descentralizada. Y hay una mayor vinculación público-privada en el escenario de la cooperación. En cuanto a las cuestiones objeto de cooperación internacional, decrecen en importancia los temas de pobreza y desarrollo social y se incrementa el interés por las relativas al medio ambiente, reforma del estado y cooperación económica⁶². En el rubro “producción” que, como destaca Marambio Ortiz (2003:15) representó el 55% de la cooperación económica recibida, se apoyó la optimización de los procesos y productos mediante la transferencia, adaptación y difusión de nuevas tecnologías en sectores vinculados con los recursos naturales y de proyección exportadora relevante (forestal, minero y pesca).

⁶² la cooperación recibida tiene un definido perfil en áreas como externalidades ambientales y se promueven proyectos sectoriales relacionados con formación de capital humano, apoyo al fortalecimiento de las pymes, la innovación tecnológica y la capacitación y apoyo a la innovación técnico-profesional.

Asimismo, el Acuerdo de Asociación UE-Chile (2003) – entre los múltiples que tiene este país con otros estados y regiones en el mundo- ubica a Chile en un contexto diferente, comparativamente con el resto de la región de América Latina

Este Acuerdo ha dado gran impulso al comercio bilateral y las inversiones directas europeas en Chile. En este punto, convendría hacer una reflexión retomando lo dicho anteriormente en este trabajo sobre la necesidad de cruzar esquemas de inserción internacional y matrices de cooperación. Haciendo ese ejercicio puede inferirse que, acorde con los montos y prioridades de la cooperación recibida por Chile en los 10 años considerados, se fueron sentando las bases para que Chile pueda asociarse a la UE y estar en condiciones de cumplir gran parte de los estándares requeridos por ésta para su comercio exterior y para asegurar la inversión interna directa que se hace en el país.

También ha posibilitado la recepción de cooperación en materia de regulaciones técnicas, propiedad intelectual, normas aduaneras así como derechos humanos. En 2008, al cumplirse cinco años de vigencia, se inició la ejecución de la nueva Programación 2008-2013 que incluye de modo significativo cuestiones de Cohesión Social, Innovación, y Medio Ambiente.

Este lugar preferencial que observamos se le asigna a Chile en el contexto de la cooperación europea, lo estimuló para "trabajar con diligencia en pro de la creación de una Asociación UE-Chile para el Desarrollo y la Innovación". Ello fue anunciado en la reunión celebrada el 18 de diciembre de 2008, cuando "las Partes convinieron que el objetivo principal de dicha Asociación será aprovechar y desarrollar las excelentes relaciones bilaterales existentes en el marco del Acuerdo de Asociación UE-Chile mediante el fomento de políticas y actividades específicas tendentes a estimular el crecimiento económico y la cohesión social en Chile y en América Latina en general"⁶³

CHILE, el nuevo socio de la OCDE (2010). Logros, debilidades y proyecciones para la Cooperación Internacional

En mayo de 2007, Chile fue invitado a sumarse a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en la cual ya registraba antecedentes previos en calidad de observador,

⁶³ Chile y UE acordaron agilizar Asociación para el Desarrollo y la Innovación
http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20090514/pags/20090514182439.php

por un período de casi diez años.⁶⁴ Durante la visita al organismo, llevada a cabo por la entonces presidenta Michelle Bachelet el 28 de mayo de 2009, se reconoció que la combinación de resultados macroeconómicos, como así también una prolija conducta fiscal y un ambiente de seguridad jurídica, constituían logros muy valorados para ingresar el “mundo desarrollado”. Transcurridos algo más de seis meses de aquel encuentro, la OCDE formalizó su aceptación para que Chile se convierta en su miembro número 31, el segundo de toda América Latina, después de México. La ratificación por parte del gobierno chileno se sustanció luego que la Cámara de Diputados lo aprobara por amplia mayoría el 20 de enero de 2010 y el 10 de marzo hiciera lo propio el Senado, en este caso, por unanimidad. Muchos analistas consideraron que el ingreso de Chile a la OCDE le permitió ganar en prestigio, modernidad y eficiencia. Y, entre los beneficios potenciales, se consideró factible la atracción de mayores inversiones extranjeras en el país, porque se le valora su “seguridad jurídica” y porque también exhibe un normal funcionamiento de instituciones. Además el crecimiento económico sostenido, el control de la inflación, el respeto a la regla del superávit estructural, y el control del gasto y de la deuda pública, constituyen signos muy valorados⁶⁵. Entre las expectativas positivas se indicaba que el país ganaría en conocimientos, en intercambio de experiencias y buenas prácticas⁶⁶. La propia presidenta Bachelet había reconocido que el proceso mismo y las negociaciones para el objetivo de ingresar a la OCDE ha sido un hecho de gran beneficio para el país, por haberlo obligado a una reevaluación y un mejoramiento de las leyes y los procedimientos, y para alcanzar estándares internacionales en materia de políticas públicas⁶⁷.

Como parte del balance que es necesario hacer sobre la cuestión, deben tomarse en consideración opiniones que no son tan favorables o que muestran debilidades de la realidad chilena para el cumplimiento de los estándares de dicha Organización. En el Informe 2010⁶⁸ se hace hincapié en que los estratos medios bajos chilenos son los menos resistentes de todos los países considerados, ya que son los que más cerca se encuentran del umbral que los separa de los desfavorecidos. Por ende, “puede pensarse que Chile debería perseverar e ir más allá de su éxito en

⁶⁴ En la misma ocasión fueron invitados Eslovenia, Estonia, Israel y Rusia.

⁶⁵ La pertenencia a la OCDE fue considerada por su Secretario Angel Guria, como un trampolín para la inclusión de Chile en el G-20. Discurso ante Cámara de Diputados, Valparaíso, 5 de abril de 2011

⁶⁶ Otras miradas críticas, han señalado que lo que ha ocurrido es que “el país ha sido un buen alumno de la clase de economía neoliberal que imparten los países de la OCDE. De hecho, ha enfrentado ya dos crisis económicas sin alterar prácticamente su modelo”. Ver consideraciones al respecto, “Trabajo precario en Chile: ¿La OCDE de cuál lado está?” La Tercera, 28 de Abril de 2011

⁶⁷ Ver EFE, 30 de mayo de 2009.

⁶⁸ OCDE 2010, Perspectivas económicas de América Latina 2011

la reducción de la pobreza durante los dos últimos decenios: la reducción de la pobreza ha generado la existencia de numerosos hogares en los tramos bajos de los estratos medios, justo por encima del umbral de demarcación con los desfavorecidos y, por tanto, muy cercanos a volver a caer en la categoría de desfavorecidos” (pp.19 y 20). Se refuerza esta idea al sugerirse “tomar en cuenta que la movilidad de Chile es ascendente y descendente, lo cual muestra que para los que menos tienen la posibilidad de caída se vuelve más probable” (p.70). También en 2011 se hicieron algunas referencias puntuales a índices de pobreza relativa y desigualdad de ingresos⁶⁹ Y, en 2012 se recomendó que, habida cuenta las incertidumbres en relación a la salud de la economía mundial, se necesitan políticas de apoyo macroeconómico en el corto plazo. En el largo plazo, es clave la reducción de la pobreza y las desigualdades. Ambos permanecen altos para los estándares de la OCDE a pesar del impresionante progreso realizado. Son limitadas las transferencias redistributivas y los impuestos progresivos. Una mejor educación y oportunidades de trabajo para los pobres habilitaría a más chilenos para contribuir a una economía más dinámica y productiva y por ende a un bienestar mayor⁷⁰

Podría concluirse, entonces, que en el transcurso de los años de su participación en la OCDE hay un doble mensaje en la consideración que dicha Organización hace de Chile. Por un lado, las condiciones relativas a institucionalidad, seguridad jurídica, control de inflación y gastos constituyen aspectos positivos a subrayar. A la vez, se insiste en el requerimiento de políticas que vayan en dirección a la reducción de brechas y desigualdades sociales. De todos modos, las observaciones realizadas en primer lugar, continúan siendo muy favorables a la hora de considerar a Chile un socio confiable para transferir cooperación y elegible, como se verá más adelante, como “ancla” o “pivote” de la Cooperación triangular que se ofrece desde esquemas bilaterales promovidos por economías desarrolladas.

De este modo lo entiende el actual Director de la AGCI, Dr. Jorge Daccaret al afirmar:

“Chile se ha transformado además en vértice de un triángulo de cooperación que tiene en los otros

⁶⁹ Un “panorama” de Chile publicado por la OCDE en abril de 2011: Con 56.1% de los adultos chilenos empleados, Chile tiene la tercera tasa de empleo más baja de la OCDE, después de Turquía y Hungría, mucho menor que el promedio de la OCDE de 66.1%. A la vez, Chile es el país de la OCDE con mayor desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini de 0.50), mucho mayor que el promedio de la OCDE de 0.31. Con 18.9%, Chile tiene la tercera tasa mayor de pobreza relativa de la OCDE, después de México e Israel y muy por encima de la media de la OCDE de 11.1%. El 38% de los chilenos reporta que le es difícil o muy difícil vivir de sus ingresos actuales, un porcentaje muy por encima de la media de la OCDE de 24%. México y Chile son los países de la OCDE, en los que la gente recibe, en promedio las pensiones más bajas. Corresponde a cifras del 22 de marzo de 2011. Ver <http://www.oecd.org/document/28/>

⁷⁰ Ver OECD (Multilingual Summaries) *Economic Policy Reforms 2013. Going for Growth- Chile*

extremos a los socios de la OCDE y los países de América Latina y el Caribe. En este tipo de programas triangulares estamos trabajando con Australia, Corea, Japón, Estados Unidos, la Unión Europea y España y estamos empezando a generar proyectos también con Canadá y Nueva Zelanda. El prestigio internacional del país y el hecho de que Chile sea parte de la OCDE transmite confianza a los cooperantes tradicionales⁷¹.

El hilo conductor de las políticas chilenas de Cooperación Internacional. Coherencia en los principios y matices en las prioridades y modalidades

Michelle Bachelet definió como uno de las prioridades de su Gobierno la integración regional e identificó la responsabilidad de cooperar como uno de los componentes centrales de la política exterior de Chile. En correspondencia con estos ejes articuladores, durante el período 2006-2010, la política de cooperación de Chile impulsada por AGCI se ordenó en torno a la relevancia asignada a la región (relaciones vecinales y para-vecinales) y se puso el énfasis en desarrollar modalidades de cooperación que apuntaron a darle un sello diferenciador y de mayor impacto. Asimismo, se reorientó su oferta temática acorde con las denominadas “fortalezas” que Chile había adquirido, las cuales podían ser transferidas y/o compartidas con otros países de menor desarrollo relativo de la región, siendo los temas más destacados los relativos a: fortalecimiento institucional, políticas públicas, fomento productivo y protección social, entre otros. Ello se expresa con claridad en el siguiente cuadro:

⁷¹ “La cooperación da un giro, ahora Chile ayuda a quienes fueron sus donantes”
<http://noticias.terra.cl/nacional/politica>, 8 de marzo de 2013

N° de Proyectos AGCI por Países Prioritarios Según Áreas Temáticas 2006-2009	Fortalecimiento Institucional	Salud	Educación	Fomento Productivo	Superación de la Pobreza	Seguridad Ciudadana y prevención de la delincuencia	Medio Ambiente	Total Cooperación Chile 2006-2009
Argentina			2	1	2			5
Bolivia	2	3	3	3	2			13
Brasil			1	1	1			3
Colombia	2		1	2	1		1	7
Costa Rica	2	2	1	2		1		8
Cuba		1	1	2				4
Ecuador	2	4	1	2	2			11
Paraguay	2		1	1	2			6
Guatemala	2		4		1	4		11
El Salvador	2	2	1	2	4			11
Republica Dominicana	1		1	2	1			5
Honduras	1		1		1			3
Jamaica			1					1
México	1		1		1		1	4
Nicaragua	1		3	1	1			6
Panamá				3	1			4
Perú	3	2	1	1	3		1	11
Uruguay	2	1	1		1			5
Haití	2		1	1	2		1	7
Sierra Leona	1							1
Trinidad y Tobago	1							1
Mozambique	2		1	1				4
Proyectos Regionales	1	1	1		2			5
Total	30	16	28	25	28	5	4	136

Fuente: AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Informe Estadístico: Cooperación otorgada por Chile a Países Prioritarios y en Áreas Temáticas Estratégicas*, 2006-2009, Febrero 2010, p.22.

Este panorama puede apreciarse de manera integral si se incorpora, a grandes rasgos, la cooperación recibida por Chile entre 2006 y 2010. Ésta, según Sánchez Escobar (2010) estuvo focalizada en complementar las prioridades de la política pública nacional, en materias como las energías renovables, el apoyo a la estrategia nacional para la innovación y la competitividad, el medio ambiente y a las políticas destinadas a fortalecer la estrategia “Chile potencia alimentaria”⁷². Junto a ello, el destino de diversas acciones recibidas cubrió aspectos específicos relacionados con políticas destinadas a grupos vulnerables, cuyo objetivo central fue mejorar la cohesión social.

Los cooperantes tradicionales como Alemania, Japón, Canadá y España, también pueden exhibirse como un rasgo de continuidad, con la salvedad de que en Chile no figura como país dentro de la Cooperación Española en el III Plan Director 2009-2012, por tanto la Oficina de Cooperación Técnica en Chile hasta el 2012 ha comenzado a desarrollar una estrategia de salida, transferencia y

⁷² Para este efecto se formó el Consejo Chile Potencia Alimentaria, de carácter público-privado, integrado por treinta representantes y que agrupa a los principales productores, exportadores y actores gubernamentales relacionados con el tema. Asimismo en la nueva estrategia desarrollada por el [Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad](#), se propusieron ocho clusters o sectores con potencial desarrollo futuro. Y entre ellos se encuentra la fruticultura, porcicultura, avicultura y alimentos procesados. Ver “Chile potencia alimentaria: una meta alcanzable” Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 04 de octubre 2007, disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-08-31.2393471706

triangulación con países socios. Precisamente, la vía de la triangulación aparece como el modo elegido por España para continuar sus relaciones de cooperación con Chile. El primer país beneficiado por el acuerdo de cooperación triangular firmado entre España y Chile en 2009, fue Paraguay, con el propósito de colaborar en fortalecimiento institucional, gobernabilidad y formación, como se explicitará más adelante.

Existen otros estudios en marcha para ampliar el escenario de temas y países responsables que tienen a Chile como vértice de una posible triangulación que podrían incorporar a cooperantes no tradicionales. Por un lado se han producido avances en las conversaciones entre las Agencias de Cooperación Internacional de Chile, Alemania y Tailandia para llevar adelante proyectos trilaterales en América Latina, El Caribe y Asia sobre medio ambiente, salud, educación y agricultura (diciembre de 2012) y más recientemente debe destacarse la firma de diversos convenios con Suiza, que permitirían aportar al compromiso voluntario de Chile de reducir en al menos un 20% de sus emisiones proyectadas al año 2020. El Ministerio de Agricultura, a través de CONAF (Comisión Nacional Forestal) y las Agencias de Cooperación Internacional de Suiza (COSUDE) y Chile (AGCI) trabajarán conjuntamente para cumplir con los compromisos ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Es probable que con este primer paso se estén abriendo nuevas alternativas de cooperación ambiental y posibilidades de ofrecer a los pequeños productores chilenos nuevos conocimientos para la implementación de mejores técnicas de manejo forestal⁷³ Asimismo, esta experiencia adquirida también posicionaría a Chile para transferir “buenas prácticas” a otros países de la región en cuestiones forestales.

La marcha hacia la Cooperación Triangular ¿modalidad acorde con las capacidades chilenas?

La modalidad de cooperación triangular, ha crecido en estos últimos años, según diversos autores que analizan la cuestión (Gómez Galán, Ayllón y Albarrán, 2011). Y ello puede explicarse, en

⁷³ El costo estimado para desarrollar esta línea de trabajo, por parte de CONAF, es de 22 millones 800 mil dólares, el que será financiado mediante aportes nominales de los gobiernos de Chile y de Suiza, y mientras se está postulando al Fondo Cooperativo del Carbono Forestal (FCPF), administrado por el Banco Mundial. Didier Burkhalter, Ministro de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de Suiza ha considerado que dicha cooperación permitirá “abrir nuevos caminos no sólo para Chile, sino también a nivel de la región andina y en las negociaciones sobre el cambio climático global” (Información tomada de la Web de AGCI, 25 de marzo de 2013, ver también <http://www.veoverde.com/2013/03/chile-iniciativa-contribuye-con-desarrollo-sustentable-a-traves-del-sector-forestal/>)

gran parte, por : a) las necesidades de financiación de países con grados de desarrollo intermedio que, a través de asociaciones con donantes tradicionales, viabilizan sus proyectos de Cooperación Sur-Sur (CSS) y b) el empuje de países emergentes con evidentes ventajas comparativas y capacidades consolidadas, que desean compartir sus conocimientos con otros países en desarrollo.

La disminución de los flujos de ayuda a la región debido a la focalización en países más pobres o en estados frágiles y el cumplimiento de los estándares de desarrollo fijados por los organismos internacionales ([Banco Mundial](#), [PNUD](#) y [Fondo Monetario Internacional](#)), han significado un reto para la región y en particular para los países de renta media. Para estos países asumir responsabilidades en la cooperación intrarregional e interregional, en la medida de sus capacidades, ha permitido que la cooperación triangular sea una respuesta a la necesidad de hallar vías alternativas para la cooperación.

La AGCI ha destacado que desde 2008 Chile se ha centrado en fortalecer la cooperación triangular con las fuentes tradicionales de cooperación, particularmente Alemania, Canadá, España y Japón, con el propósito de contribuir desde ese esquema en beneficio de países de América Latina y el Caribe desde su rol de “país ancla”, o país vértice del triángulo.

Acorde con los anuncios de las autoridades de la AGCI, en 2012, se está trabajando también en ese tipo de programas triangulares con Australia, Corea, Estados Unidos, la Unión Europea y se están empezando a generar proyectos también con Canadá y Nueva Zelanda (Baccaret: 2012)

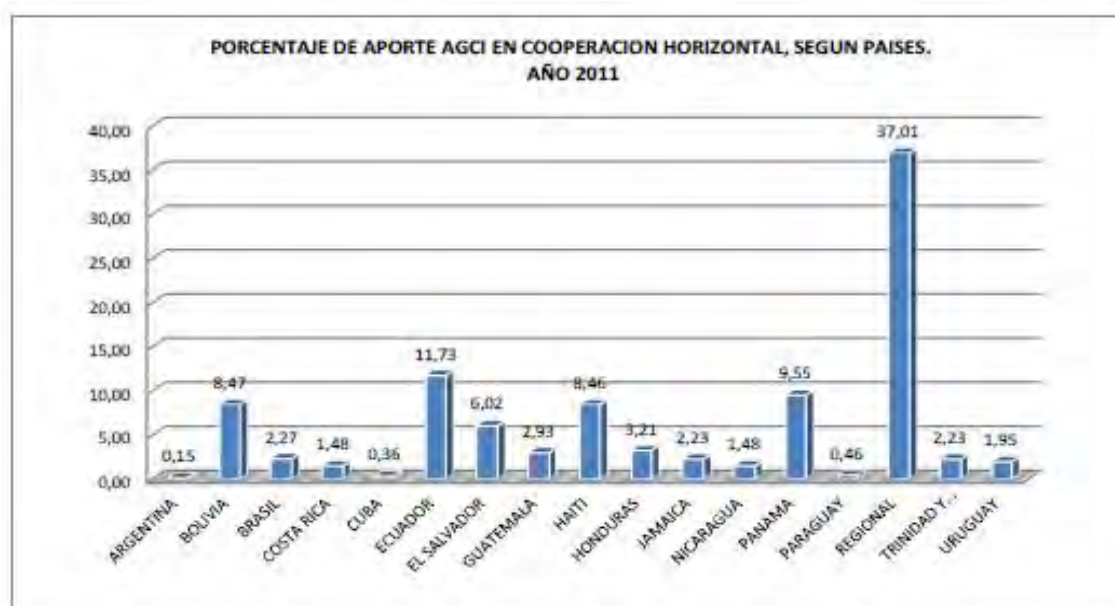
Como se sabe, esta tendencia no está exenta de dificultades en su implementación y procedimientos. Los desafíos se encuentran principalmente en la coordinación de actores, en los presupuestos, la división de responsabilidades y roles, liderazgos y rendición de cuentas. No obstante se proyecta a futuro como una modalidad que ha llegado para quedarse y seguramente multiplicará para los PRM de nuestra región las oportunidades de cooperar. El caso de Chile se muestra activo en esa dirección.

Asimismo, se observa una búsqueda por “liderar” la promoción de actividades relacionadas con la discusión y elaboración de estrategias de mayor visibilidad y eficiencia de la Cooperación Sur-Sur para lo cual ha convocado y organizado dos reuniones que contaron con la participación de los encargados de Cooperación Internacional de los países de América del Sur en el [Seminario “La Cooperación Sur-Sur: un espacio de integración regional”](#) (Santiago, Chile, Noviembre de 2008) y,

en coordinación con la Agencia ecuatoriana de Cooperación, el [Seminario “Cooperación Sur-Sur: hacia una agenda regional como espacio de oportunidades para la integración”](#) (Quito, Ecuador, Octubre de 2010).

De modo panorámico podría sostenerse que la cooperación horizontal desplegada en estos últimos años se orientó a privilegiar proyectos y acciones relativas a la transmisión de conocimientos y a la adquisición y fortalecimiento de capacidades. Esta finalidad se concentró en tres áreas: fortalecimiento institucional y modernización del Estado; superación de la pobreza; fomento productivo, innovación y competitividad.

De la totalidad proyectos desarrollados por Chile con actores de América Latina, tanto con carácter bilateral como en beneficio de la región en su conjunto se observa una tendencia a privilegiar cuestiones de la “formación de funcionarios públicos” (como podrá verse en diferentes cuadros a continuación, con cifras correspondientes a 2011). La Cooperación Regional fue la que alcanzó el porcentaje mayor (37.01) del total aportado y le siguen en orden decreciente Ecuador, Panamá, Bolivia y Haití.



FUENTE: Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), Departamento de Política y Planificación, Estudio de la Cooperación Horizontal Chilena gestionada por AGCI 2011, Santiago de Chile, 2012, p.7

El panorama se completa si se tiene en cuenta que hay una clara tendencia a llevar adelante proyectos por sobre acciones⁷⁴, como queda registrado en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

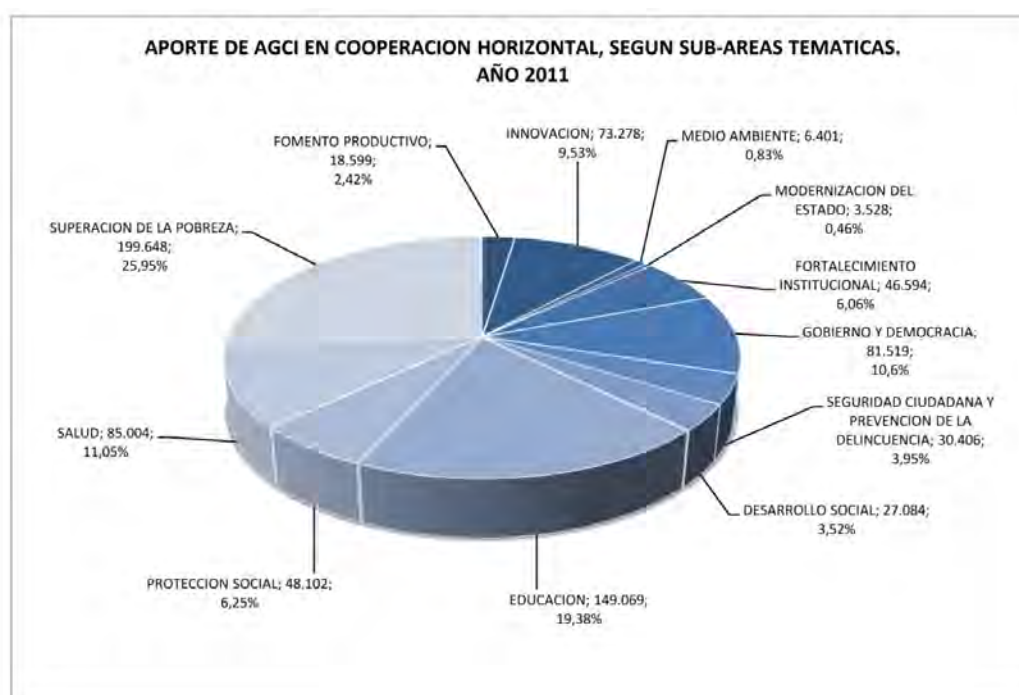
NUMERO DE ACCIONES Y PROYECTOS DE AGCI EN COOPERACIÓN HORIZONTAL, SEGÚN PAÍSES. EL AÑO 2011				
PAIS	ACCIONES	%	PROYECTOS	%
ARGENTINA			1	3,23
BOLIVIA			4	12,90
BRASIL	2	20,00		
COSTA RICA			1	3,23
CUBA	1	10,00		
ECUADOR			3	9,68
EL SALVADOR	1	10,00	2	6,45
GUATEMALA			2	6,45
HAITI			4	12,90
HONDURAS	1	10,00	2	6,45
JAMAICA			1	3,23
NICARAGUA			1	3,23
PANAMA			6	19,35
PARAGUAY	1	10,00		
REGIONAL	3	30,00	1	3,23
TRINIDAD Y TOBAGO			1	3,23
URUGUAY	1	10,00	2	6,45
TOTAL	10	100	31	100

FUENTE: Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), op cit, p.9

Finalmente, prestaremos atención a las prioridades asignadas a determinadas áreas y subáreas temáticas en las cuales la cooperación horizontal chilena es ofrecida en el espacio regional. En el esquema siguiente se consignan de modo desagregado las temáticas o cuestiones de referencia.

⁷⁴ Las acciones refieren a una cooperación concreta y acotada que se ejecuta por única vez, en tanto los proyectos se conforman por un conjunto de acciones interrelacionadas que responden a un objetivo común, hacia un destinatario específico, abarcando uno o varios sectores y temas.

Gráfico 7



FUENTE: Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), op cit, p.14

En el esquema siguiente se consignan de modo desagregado las temáticas o cuestiones de referencia.

ÁREAS TEMÁTICAS DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL	FOMENTO PRODUCTIVO	FOMENTO PRODUCTIVO
		INNOVACIÓN
		COMPETITIVIDAD
		MEDIO AMBIENTE
		CIENCIA Y TECNOLOGÍA
		TURISMO
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
		FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
		GOBIERNO Y DEMOCRACIA
		SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA
	SUPERACIÓN DE LA POBREZA, PROTECCIÓN Y DESARROLLO SOCIAL	CULTURA Y GESTIÓN CULTURAL
		DESARROLLO SOCIAL
		EDUCACIÓN
		PROTECCIÓN SOCIAL
		SALUD
		SUPERACIÓN DE LA POBREZA

FUENTE: Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), op cit, p.24

De las diversas modalidades de cooperación internacional desplegadas por Chile y, en función de sus singularidades y proyección que ellas pueden tener, nos detendremos a considerar los acuerdos que se han implementado con México y la iniciativa de cooperación triangular Chile-España-

Paraguay, enmarcada dentro del proceso de reforma y modernización del sistema institucional de la administración pública paraguaya. En ambos casos, se trata de referencias ineludibles para ser contabilizadas dentro de la Cooperación Sur-Sur.

El Acuerdo de Asociación Estratégica en materia política, económica, comercial y de cooperación, firmado con México en 2006 puso el foco en la reciprocidad, la complementariedad y el fortalecimiento de la colaboración en las áreas económicas, de innovación y negocios tecnológicos.

En lo relativo a la cooperación internacional, se dio comienzo a la identificación de áreas donde comparten intereses y a la búsqueda de cuestiones de cooperación prioritaria que sean de interés mutuo. Un propósito más general, ha sido potenciar las capacidades que ambos han adquirido y aplicarlas a la cooperación con terceros países. Para la implementación de estos compromisos, se ha creado un **Fondo Conjunto de Cooperación** con el cual se pueda financiar la ejecución de programas o proyectos que promuevan la cooperación entre México y Chile o de estos dos países hacia un tercer país en desarrollo. Este Fondo cuenta con una dotación presupuestaria anual de dos millones de dólares, los cuales son aportados en partes iguales por los gobiernos de Chile y México⁷⁵.

Por su parte, la cooperación española que ya hace unos años había diseñado una nueva forma de vinculación con Chile en el ámbito de la cooperación, se asocia para proceder a la triangulación. El primer país beneficiado por el acuerdo de cooperación triangular firmado entre España y Chile en 2009, fue Paraguay en torno al proyecto de “Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas en el sector público”, que se lleva delante entre la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Entre los resultados esperados de la iniciativa figuran procesos institucionales equitativos e inclusivos, desarrollados desde la Secretaría de la Función Pública, como el modelo de concursabilidad, formación de formadores en materias estratégicas de gestión pública y el desarrollo de un plan de igualdad e inclusión en la función pública.

⁷⁵ Pueden seguirse las convocatorias y proyectos en marcha en www.agci.gob.cl y <http://dgctc.sre.gob.mx/>

Cuando se analiza este proceso, que ha merecido atención como experiencia de cooperación Sur-Sur⁷⁶, se toma en cuenta que el país solicitante (Paraguay) es prioridad para ambos cooperantes y presenta bajos indicadores de desarrollo, se concibe a la actuación como estratégica y se entiende que contribuirá a mejorar la situación de la población del país, considerándose los otros dos socios (España y Chile) con suficiente capacidad institucional y económica para dar respuesta y cuentan con experiencias positivas en ese sector sensible.

Vistos en proyección futura, es probable que este tipo de asociaciones y modalidades de cooperación sean las elegidas por Chile para tener mayor visibilidad y hacer contribuciones cooperativas a la región latinoamericana, atendiendo de este modo a su condición de País de Renta Media.

Reflexiones finales

Como supuestos de partida se han tomado discusiones que recogen desde lo conceptual en clave política y económica, las características que de modo general y, en tono positivo aunque impreciso, conforman el perfil de los Países de Renta Media. También ha quedado claro que si algo atraviesa a esta categoría de países y particularmente en América Latina, es que en todos ellos pueden hallarse múltiples debilidades y problemas a resolver. De allí que se coincida en que la Cooperación Internacional puede jugar un rol importante para contribuir al fortalecimiento de dichos países aún cuando ellos estén dispuestos a convertirse en agentes activos con relación a otros pares.

Chile ha acordado con los principios generales, percepciones compartidas y compromisos asumidos en su condición de PRM, reconociéndose como un país que de ser eminentemente receptor evolucionó hacia una situación en la cual puede y “debe” comprometerse con la cooperación al desarrollo. Dicha tarea está inscripta, en el “marco de la Responsabilidad Social de los Gobiernos, imperativo que exige velar por el bienestar de la propia población pero que también impone un compromiso irrenunciable con el entorno y la región que habitamos...”⁷⁷

⁷⁶ Consignado como “historia de caso” por el Task Team on South-South Cooperation, Puede consultarse en: www.southsouthcases.info

⁷⁷ Ver. “Intervención de la entonces Directora Ejecutiva de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Embajadora Andrea Zondek”, XV Sesión del Comité de Alto Nivel para la Cooperación Sur-Sur, 29 de Mayo de 2007

La imagen ofrecida al mundo de contar con una economía sólida, un grado alto de institucionalidad y de continuidad en el crecimiento experimentado dentro de la región latinoamericana, ha sido tenido en cuenta por otros países desarrollados que comenzaron a diseñar nuevas formas de cooperación, particularmente la modalidad triangular. También y, como parte de una nueva mirada regional – la necesidad de un “regionalismo realista” – como lo planteara la entonces presidenta Michel Bachelet en los inicios de su gobierno, traería aparejado un rediseño en aras de un mayor compromiso con la cooperación vecinal y de áreas prioritarias.

Chile ha establecido prioridades en sus Programas de Cooperación consistentes con los lineamientos de su política exterior. Además de desarrollar y sostener una estrategia de Cooperación Sur-Sur intra-regional (triangulación y programas sustentables en el tiempo), se ha propuesto fortalecer la cooperación triangular con países OCDE y desarrollar estrategia de “partnership” así como continuar profundizando las relaciones con la UE en el marco de la Asociación vigente y la cooperación estrecha existente. Dicho Acuerdo ha generado grandes impulsos para el comercio bilateral y las inversiones directas europeas en Chile. Asimismo, ha posibilitado la recepción de cooperación en materia de regulaciones técnicas, propiedad intelectual, normas aduaneras así como derechos humanos.

La cooperación española, por ejemplo, ha reconocido las potencialidades de Chile para convertirse en un interesante “socio” de la cooperación triangular. Dicha modalidad también comienza a entrar en los planes de otros cooperantes tradicionales con este país, como Japón, Alemania, Canadá y Estados Unidos, a los que se han sumado, también, Corea y Nueva Zelanda. Desde sus respectivas visiones se considera que Chile ha adquirido un conjunto de competencias y excelencias en diversos campos de desarrollo de considerable importancia para muchos países y se lo identifica como un país fiable como contraparte.

En estos últimos años, Chile ha venido mostrando su preferencia por instrumentos de financiación innovadores como los fondos de cooperación triangular, flexibles en la toma de decisiones y de gestión menos burocratizada. Asimismo percibe como beneficiosa la incorporación de nuevos actores a las iniciativas de cooperación, como es el sector privado empresarial y la sociedad civil.

Parece, entonces, que estimula lo que podríamos denominar un “círculo virtuoso” cuyos componentes son la capacidad para convertirse en “país ancla”, socio elegible y confiable para la

triangulación y la posibilidad de trasladar experiencias exitosas en lo económico que pueden acompañar el crecimiento de otros estados de menor desarrollo relativo.

Referencias Bibliográficas

-Artaza, Mario y Milet, Paz (eds.). 2007. *Nuestros Vecinos*. Santiago: RIL Editores

-Colacrai, Miryam (2008) "Las identidades de Chile en sus relaciones internacionales: entre el paradigma comercialista y la impronta territorial", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, Nro.122, (IV) pp.59-76

-Colacrai, Miryam (2010) "Los países de renta media (PRM) en el contexto de la cooperación española al desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile", *Revista Historia Actual on line*, Vol.21, pp.57-73

-Fazio Vengoa, Hugo (2008) "Chile modelo de Desarrollo e Inserción Internacional" disponible en historiacritica.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php . Consultado, 20 de octubre de 2010

-Gamboa Valenzuela, Ricardo (2008) "Gobierno y Empresarios en la Formación de la Política, Exterior Chilena. El caso del Acuerdo de Asociación Chile- Unión Europea". *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos* 3, enero-junio, pp. 29-54

-Gamboa Valenzuela, Ricardo (2011) "Chile y el Liderazgo Sudamericano de Brasil: ¿Qué Estrategias Prefieren sus Élite? *Working Paper Nro.18* disponible en www.plataformademocrática.org. (consultado 19 setiembre de 2011)

-Gómez-Galán, Manuel; Ayllón Pino, Bruno; Albarrán Calvo, Miguel (2011) *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. CIDEAL, Madrid. Disponible en:

http://www.cideal.org/admin/uploads/publicac/qf751vhakcooptriangular_online.pdf

-Marambio Ortiz, Carmen Gloria (2003) "Cooperación Internacional en Chile. Su evolución y efectos en el ámbito económico 1990-2000", *Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile*.

-Quezada, Abraham (2010) "Inserción internacional de Chile en la post-guerra fría. Concertación política e integración económico-comercial: dos ejes conceptuales de la política exterior en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) en *Revista Enfoques*, Universidad Central de Chile, Vol.III, n°13, pp.119-134

-Ross, César (2006) "Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet"

en *Foreign Affairs* en Español, Abril-Junio, disponible en:

www.internacionaldelconocimiento.org/documentos/articulos_publicaciones/Z1.pdf.

-Rosecrance, Richard (1986) *The Rise of the Trading State*, Basic Books, New York, Edición en castellano: Alianza Editorial, Madrid, 1986

-Sánchez Escobar, Fabián (2010) “Análisis de la actuación de Chile en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular”, Documento de Trabajo, Nº 18. *Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación*, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, junio

-Van Klaveren, Alberto (1998) “Inserción Internacional de Chile”. En Toloza, Cristián y Eugenio Lahera (eds.), *Chile en Los Noventa*, Santiago: Dolmen, 117-160

-Wilhelmy, Manfred y Duran, Roberto (2003) “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000”. *Revista de Ciencia Política* 23 (2), 273-286

-Wilhelmy, Manfred (2010) “La trayectoria de Chile frente a la región Asia Pacífico” en *Estudios Internacionales* 167, 125-142

Documentos

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Informe Estadístico: Cooperación otorgada por Chile a Países Prioritarios y en Áreas Temáticas Estratégicas, 2006-2009*, Febrero 2010

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Informes Estadísticos, años 2011 y 2012*

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Estudio de la Cooperación Horizontal Chile gestionada por AGCI, 2012*.

OECD- OCDE (Multilingual Summaries) Economic Policy Reforms 2013. *Going for Growth*

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, Años 2010, 2011 y 2012*

Bolivia y Venezuela como PRM's. Un análisis comparativo en torno a la cooperación internacional



María Elena Lorenzini - Natalia Ceppi

Introducción

La República Bolivariana de Venezuela (RBV) y el Estado Plurinacional de Bolivia (EPB) son catalogados por el Banco Mundial (BM) y por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como países de renta media (PRM).

La categoría de PRM es tomada como parámetro para establecer las prioridades en materia de ayuda oficial al desarrollo (AOD). De este modo, el criterio se utiliza para identificar a aquellos países en condiciones de recibir cooperación y aquellos otros que revisten el carácter de potenciales donantes, especialmente, en la dirección sur-sur.

Tal como se señala en otros capítulos de este libro, el 79% de los países de América Latina es clasificado como PRM a pesar de la heterogeneidad que presenta el grupo. Una forma de respetar la diversidad del grupo es la clasificación en dos subgrupos: Países de Renta Media Alta –cuyo PBI per cápita oscila entre los 3.035 y los 9.385 dólares- y los Países de Renta Media Baja –son aquellos cuyo PBI per cápita oscila entre los 766 y 3.035 dólares (Alonso *et. al.* 2007). En América del Sur los países que forman parte del primer subgrupo son, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y **Venezuela**. En cuanto al segundo subgrupo, está integrado por **Bolivia**, Ecuador, Paraguay y Perú.

En este trabajo, nos concentramos en el análisis de los flujos de cooperación internacional de España con Bolivia y Venezuela, sobre la dinámica de la denominada cooperación sur-sur en el plano bilateral y de cada uno de los países con la región latinoamericana. La selección de los casos se orienta a explorar el camino del estudio comparado entre actores sudamericanos representantes de cada uno de los subgrupos antes mencionados.

Bolivia como PRM-baja

En junio de 2011, el Banco Mundial incluyó a Bolivia dentro del listado de PRM baja debido a que en 2010 el PBI per cápita sólo alcanzó los U\$S 1.790.⁷⁸ Esta situación explica, en parte, la reducción de la AOD a la que el país fue asistiendo entre 2006 y 2009, la cual pasó en términos porcentuales de 6.9 a 4.4.⁷⁹ Ante esto, la cooperación Sur-Sur (CSS) ha surgido como una estrategia

⁷⁸ Datos extraídos del Banco Mundial para Bolivia. Disponible on line en: <http://datos.bancomundial.org/pais/bolivia>. Consultado en noviembre de 2011.

⁷⁹ Datos extraídos del Banco Mundial para Bolivia. Disponible on line en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS/countries>. Consultado en noviembre de 2011.

complementaria al esquema tradicional Norte-Sur a fin de mitigar ciertas problemáticas aún pendientes en el Estado andino.

El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2010 reconoce avances en los ámbitos social, económico y político en el período 1975-2007 pero señala la persistencia de indicadores que reflejan la necesidad de recurrir a la cooperación. Según dicho informe, se destacan como signos positivos, el incremento de la esperanza de vida (45 a 65 años), el porcentaje de alfabetización (63% a 91%) y mayores posibilidades de “universalización” de los derechos de todos los ciudadanos (PNUD 2010: 44). Sin embargo, la pobreza y la desigualdad continúan afectando de manera negativa a la sociedad en su conjunto. A modo de ejemplo, de los más de 10 millones de habitantes, alrededor del 33% vive en la pobreza extrema y a su vez, el 60% del ingreso se concentra en el 20% más rico de la población “frente a una concentración menor al 5% en manos del 20% más pobre” (PNUD 2010: 58). El coeficiente de Gini para el año 1997 era igual a 0.59 y sólo descendió 2 puntos porcentuales una década más tarde (González & Martner 2010).

De acuerdo con los datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), entre 2007 y 2009, Bolivia ha sido -conjuntamente con Paraguay, Guatemala y Haití- uno de los principales receptores de CSS en América Latina (SEGIB 2010). En ésta se destacan dos grandes líneas: aquélla que es proporcionada por los Estados con afinidad político-ideológica, como ser Cuba y Venezuela -dentro del esquema de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)- y la brindada por países que están fuera de este proyecto, en particular, Chile y Argentina.

Para implementar la cooperación internacional -fundamentalmente la AOD- la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha identificado tres grupos: A) Países Prioritarios; B) Países de Atención Especializada y C) Países Preferentes. Bolivia es clasificado por España como miembro del ‘Grupo A’ que son aquellos países que concentran el mayor volumen de la AOD -2/3 del monto total de los fondos destinados a la cooperación- puesto que son los menos adelantados o bien, PRM-baja. La cooperación hispano-boliviana se remonta a la segunda mitad de la década de los 80’ y continúa en la actualidad.⁸⁰

Según los lineamientos del III Plan Director (2009-2012), la agenda de la cooperación bilateral se orienta a trabajar de manera conjunta sobre problemáticas tales como: pobreza, soberanía alimentaria, salud, educación, defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad

⁸⁰ Puede consultarse el link electrónico de la AECID. Consultado en diciembre de 2011.

medioambiental y diversidad cultural.⁸¹ Cabe señalar que la concentración sectorial y geográfica de la cooperación, han sido acordadas conjuntamente por la AECID y Bolivia siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la administración de Evo Morales.

Venezuela como PRM- alta

Desde la perspectiva del Banco Mundial, Venezuela es considerada como un PRM alta teniendo en cuenta que el PBI per cápita en el período 2006-2010 ha estado por encima de los 3.035 dólares. En 2006, el PBI per cápita fue de 6.788 dólares y alcanzó los 13.451 dólares en 2010.⁸² Tanto para el CAD como para el Banco Mundial los países ubicados en el segmento de renta media alta no son considerados como receptores de AOD.⁸³ Sin embargo, Venezuela continuó recibiendo AOD en el último cuatrienio aunque los montos son la décima parte -30 millones de euros- de lo que se destinó a Bolivia -300 millones de euros- por el mismo concepto.

El nivel del PBI per cápita en Venezuela se encuentra estrechamente ligado al ingreso por la renta petrolera. En los últimos años, el precio del crudo ha experimentado aumentos sistemáticos derivados de un conjunto de factores políticos, económicos e internacionales. A pesar que el PBI creció, hay que subrayar que Venezuela muestra indicadores con evolución positiva y otros que exhiben la persistencia de dificultades típicas de países en vías de desarrollo. En esa dirección, señalamos que la esperanza de vida mejoró de 72 años en 2005 a 74 años en 2010 y el porcentaje de alfabetización pasó del 93% en 2001 al 95% en 2006 (PNUD 2007).⁸⁴ En el caso de la pobreza descendió del 36% en 2006 al 29% en 2009. En cuanto a la distribución del ingreso, el 10% más rico de la población recibe el 45% del total mientras que el 20% más pobre recibe sólo el 2% del ingreso total. En el año 2000, Venezuela tenía un coeficiente de Gini igual 0.44 y sólo disminuyó un punto porcentual en una década (PNUD 2010). De los datos se desprende que pobreza y desigualdad continúan siendo un problema que demanda la atención del gobierno venezolano.

⁸¹ Las grandes áreas de la cooperación forman parte de la agenda tradicional establecida a mediados de los ochenta. De éstas se derivan convenios específicos relativos a: enfoque de género, interculturalidad, derechos de los pueblos indígenas, soberanía alimentaria, agua y medioambiente, entre otros. Dichos asuntos también fueron comprendidos en el último Convenio de Cooperación Hispano-Boliviano celebrado el 8 de noviembre de 2010 para el período 2011-2015 por un importe estimado en 320 millones de euros. Puede consultarse Cooperación Española en Bolivia. Marco de Asociación País 2011-2015, 8/10/2010. Disponible en www.ayudaeficaz.es/.../Download.aspx?...BOLIVIA_18nov2010. Consultado en noviembre de 2011.

⁸² Datos extraídos del Banco Mundial para Venezuela. Disponible on line en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>. Consultado en noviembre de 2011.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ No hay datos sobre este índice posteriores a 2007.

La decisión de la AECID es que, a pesar de los avances alcanzados por el gobierno de la RBV la permanencia de dificultades económicas y sociales, ubica a Venezuela dentro del Grupo C -Países Preferentes o de asociación para la consolidación de logros de desarrollo.⁸⁵ Esta puede ser entendida como una categoría residual que incluye a países que no son dependientes –como los prioritarios- de los flujos de AOD pero que presentan áreas geográficas y grupos poblacionales en condiciones de bajo desarrollo económico y social. En este caso, la cooperación internacional se distingue por ser ‘focalizada y puntual’. Los objetivos de estos flujos de cooperación se orientan a expandir las políticas públicas inclusivas, el fortalecimiento institucional y la promoción de la cooperación en su modalidad sur-sur y triangular. Es decir, que este tipo de cooperación apunta a preparar a este grupo de países para que desarrollen sus capacidades de modo tal que puedan desempeñarse como ‘donantes’ en el futuro.

Las relaciones en el área de cooperación entre España y Venezuela se rigen por el Acta de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana de cooperación firmada en 1999. En esa ocasión se desarrolló la IX Reunión de dicha Comisión y allí se estableció que las cuatro áreas seleccionadas para la cooperación serían: modernización institucional; educación, capacitación y formación de recursos humanos; modernización de los sectores productivos y cooperación cultural.

El II Plan Director se aplicó en el período 2005-2008. Para su ejecución, se elaboraron los Planes de Actuación Especial y se firmaron Documentos de Estrategia País –para los PRM baja como es el caso de Bolivia- o Planes de Actuación Especial por regiones –para los PRM alta como es el caso de Venezuela. Dentro de estos últimos hay uno que corresponde a Venezuela que se aplicó entre 2006 y 2008 (Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008).⁸⁶

El diagnóstico realizado por España sostiene que a pesar de los avances en materia macroeconómica aún existen en la RBV sectores vulnerables, estrechamente asociados a la ineficacia e ineficiencia de los órganos del sector público nacional centralizado y descentralizado de este país. Los sectores identificados por la AECID para el desarrollo de programas de cooperación son: a-gobernanza democrática –el programa de cooperación se orienta a mejorar la cobertura de las necesidades sociales básicas- y b-participación ciudadana y desarrollo institucional -en las líneas

⁸⁵ Puede consultarse el link electrónico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.aecid.es/es/donde-cooperamos/>. Consultado en diciembre de 2011.

⁸⁶ Cabe destacar la existencia de un III Plan Director para el período 2009-2012. Sin embargo, no ha sido contemplado a los fines de este trabajo puesto que en él no hemos encontrado información específica para los casos de Bolivia y Venezuela.

de fortalecimiento de las capacidades de acceso de la ciudadanía a las administraciones públicas, descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales. Los estados provinciales de Venezuela alcanzados por la cooperación directa del Estado español son: Anzoátegui, Falcón, Miranda y el Distrito Metropolitano de Caracas.

El lugar de la cooperación en la Política Exterior de Bolivia

La política exterior del EPB debe ser entendida en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el gobierno de Evo Morales al inicio de su mandato en 2006. Dicha iniciativa supuso un cambio en las orientaciones generales en la dimensión política –reforma constitucional-, económica –reemplazo de un modelo de desarrollo neoliberal por otro heterodoxo sin injerencia externa-, social –inclusión de los pueblos originarios, erradicación de la pobreza para ‘Vivir Bien’- y de la acción externa –que asegure la defensa de la soberanía nacional basada en los principios de ‘solidaridad’, complementariedad, equidad y reciprocidad. En este sentido, el documento afirma que el enfoque de las relaciones internacionales se ajustará a las profundas reformas “orientadas a la refundación del Estado con una proyección geopolítica regional e internacional” (Plan Nacional de Desarrollo 2006: 194). De esta manera, la política externa de Bolivia se caracteriza por: ser **altermundista y contrahegemónica**, se le asigna ‘**otro lugar**’ a la **cooperación internacional** y un **perfil integracionista** focalizado en la región.

El carácter **altermundista y contrahegemónico** se vincula con la posición que la administración del Movimiento al Socialismo (MAS) asume respecto del modelo de país de los gobiernos que la precedieron, la necesidad de refundar el Estado y la política exterior y de la comunidad de ideas con Venezuela. En el Plan Nacional de Desarrollo se afirma que la “política exterior de los últimos veinte años se caracterizó por una conducción errática e incoherente, con un enfoque neoliberal” que sumergió al país en una profunda crisis puesto que los gobiernos anteriores no defendieron ni la soberanía ni los intereses del Estado (Plan Nacional de Desarrollo 2006: 196). Ello condujo a hacer de Bolivia un país dependiente que subordinó su inserción internacional a los intereses externos y se visualiza, por ejemplo, en el alto grado de dependencia de los flujos de cooperación internacional provenientes de los países desarrollados.

Para superar dicha situación, los hacedores de políticas decidieron que, su gestión se concentraría en la defensa de la soberanía, de los intereses de Bolivia para el Vivir Bien de todos sus

ciudadanos. Ello supuso modificaciones en el discurso y en la acción de la política exterior. Así, se privilegió el estrechamiento de los vínculos con Venezuela, Cuba y Ecuador, con la República Islámica de Irán –que generó un cruce diplomático con la administración de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) en 2011- y con la República Popular China. Esto muestra una diferencia con el pasado en el que ese lugar fue ocupado por sus relaciones con Estados Unidos, demostrando así claros intentos por parte de Evo Morales de expandir las relaciones de su país (Maira 2007). En otras palabras, esta nueva estrategia de inserción internacional representa la alteridad y la contrahegemonía en una clara actitud de ruptura con el pasado.

A modo de ejemplo señalamos que en 2008 Evo Morales expulsó al embajador de Estados Unidos en La Paz –Philip Goldberg-, a la Agencia Antidrogas Estadounidense (DEA) y a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) del territorio de su país. Por su parte, Washington respondió expulsando al embajador de Bolivia, Gustavo Guzmán (BBC 02/12/2009). La administración Morales, también, exhibió sus diferencias con Estados Unidos respecto de cultivo de la hoja de coca para usos tradicionales, la invasión anglo-norteamericana a Irak, el repudio del neoliberalismo y su oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entre otros. Sin embargo, Bolivia fue parte del Sistema Generalizado de Preferencia Andina hasta noviembre de 2008 –impulsado por el gobierno de Estados Unidos- lo que le otorgó un conjunto de ventajas que permitieron el ingreso de sus productos al mercado norteamericano en condiciones preferenciales.⁸⁷ Al igual que en el caso venezolano, es posible identificar aquí cierto grado de pragmatismo en el diseño de la política externa.

En ese marco es que le asigna **‘otro lugar’ a la cooperación internacional**. La posición del gobierno de Bolivia sobre este tema resulta un tanto ambivalente. Por un lado, percibe que la

⁸⁷ Debido a los acontecimientos suscitados durante 2008 la administración de George W. Bush decidió suspender a Bolivia la concesión de las preferencias arancelarias de la ATPDEA, argumentando que el país andino no había cooperado de manera eficiente en la lucha contra el narcotráfico (Los Tiempos, 29/11/2008). Con miras a encauzar nuevamente el vínculo bilateral, Bolivia y Estados Unidos suscribieron el 7 de noviembre de 2011 un Convenio Marco de Mutuo Respeto y Colaboración entre ambos gobiernos en el cual se plantearon los siguientes objetivos: a-Fortalecer y profundizar las relaciones bilaterales según los principios que son contemplados por la comunidad internacional; b-Promover y mejorar el desarrollo humano, económico, social y cultural de manera ambientalmente amigable así como la paz, la salud y el bienestar de los ciudadanos de ambos países; c-Apoyar acciones de cooperación eficaces contra la producción y el tráfico de estupefacientes en un marco de responsabilidad compartida; d-Ampliar la cooperación en la recuperación del patrimonio cultural y en la aplicación de la ley en áreas como la extradición, la asistencia legal mutua, la falsificación; la piratería de la propiedad intelectual, el lavado de dinero y la corrupción; e-Fortalecer las relaciones comerciales bilaterales a través del Consejo de Comercio e Inversiones (Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de Mutuo Respeto y Colaboración entre el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 7/11/2011). No obstante, dicho convenio no significó la restitución de Bolivia a la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga.

cooperación internacional en la década de los noventa era una forma de injerencia de países extranjeros en los asuntos internos de su país. Desde su perspectiva esto era así porque los gobiernos anteriores eran altamente dependientes de los flujos de la cooperación y, frente a la necesidad de financiamiento, resignaban el derecho de establecer las reglas de juego y los límites (Plan Nacional de Desarrollo: 194-198). Tal como lo señalamos *supra*, la concentración sectorial y geográfica de la cooperación establecida en el III Plan Director hispano-boliviano, han sido fijadas de común acuerdo entre la AECID y las directrices del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la administración Morales.⁸⁸ El gobierno explica que continúa recibiendo fondos de la cooperación internacional en el esquema Norte-Sur ya que su país es pobre, desigual, de menor desarrollo relativo, además de su condición de mediterraneidad. Negarse a la AOD sería clausurar la posibilidad de mejorar el bienestar de su población. Por el otro, Bolivia participa como receptor de una línea de cooperación sur-sur que descansa en una fina sintonía política con Caracas y La Habana. En esta misma dirección, se destaca el rol de la cooperación que ofrecen a Bolivia, Buenos Aires y Santiago.

El **perfil integracionista** está basado en cuatro principios: solidaridad, complementariedad, equidad y reciprocidad (Plan Nacional de Desarrollo 2006). Tales principios permiten inferir que Bolivia prefiere las nuevas formas de integración que surgieron en los albores del siglo XXI – UNASUR, ALBA/TCP- antes que procesos de integración con un acento más marcado en las cuestiones comerciales. No obstante, la integración regional es el aspecto en el que se observa cierta continuidad de la inserción internacional de Bolivia ya que sigue participando de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) –proceso de integración al que ingresó en 1969- y del Mercosur –proceso de integración en el que participa en carácter de Estado-asociado desde 1996 y al que solicitó su ingreso como Estado Parte en la cumbre presidencial de diciembre de 2012.

El lugar de la cooperación en la Política Exterior de Venezuela

El diseño de la política exterior de Venezuela debe ser entendido en el contexto de la denominada “revolución bolivariana”, iniciativa que supuso un profundo cambio de orientación en la

⁸⁸ Según el Ministerio de Planificación del Desarrollo las directrices estratégicas para la gestión de la cooperación internacional son: 1-Reducir las desigualdades, erradicar toda forma de exclusión y ejercer plenamente los derechos fundamentales; 2-Transformar el patrón de desarrollo e implementar la economía plural; 3-Transformar el Estado y garantizar la participación y control social sobre la gestión pública; 4-Implementar en el marco del proceso autonómico el desarrollo integral, participativo y permitir ejercer de forma gradual las competencias de las entidades territoriales autónomas (2012: 23).

política doméstica -modificación de la Constitución, debilitamiento de las instituciones democráticas, mayor concentración del poder del Ejecutivo, recambio de las elites político-administrativas y el reemplazo de un modelo de desarrollo neoliberal por uno heterodoxo. Tales modificaciones, afectaron los ejes ordenadores de la estrategia de inserción internacional del país. En ese marco, la política externa de la RBV se caracteriza por: tener un **alto perfil**, ser **integracionista-latinoamericanista y contrahegémica**.

El **alto perfil** puede analizarse a partir del interrogante acerca de por qué esta política en particular es importante para la administración Chávez. Por un lado, la política exterior es importante porque el proyecto de revolución bolivariana depende de cierto consenso regional para consolidarse como tal. Ana María Sanjuán sostiene que dicha política se transforma en un imperativo de carácter ideológico (2008: 146). Esto significaría que la revolución socialista debe extenderse, primero, a la región y luego al escenario internacional.

Por el otro, la política externa es relevante ya que el proyecto bolivariano establece una conexión entre el modelo de desarrollo vigente y la estrategia de inserción internacional. Así, América del Sur se constituye como un espacio clave atendiendo a que Venezuela es un país que no posee una economía ni muy diversificada ni muy competitiva con la excepción que representa el sector petrolero. De acuerdo con este razonamiento, el objetivo último de la conexión modelo de desarrollo-inserción internacional es superar, de manera conjunta con la región, la etapa neoliberal (Sanjuán 2008: 158-159).

Un tercer elemento para entender el alto perfil de esta política es el ascenso del tema de los recursos naturales, en general, y de los recursos energéticos, en particular, en la agenda internacional. En los primeros años del siglo XXI las cuestiones relativas a la seguridad del abastecimiento energético cobraron una relevancia renovada y estuvo acompañada de un aumento sustantivo en los precios del petróleo y sus derivados. La economía venezolana depende en un 80% de las exportaciones del hidrocarburo.

Por lo tanto, el ambiente internacional fue un factor que contribuyó a abultar los ingresos venezolanos derivados de la renta petrolera y ensanchó los márgenes de autonomía de su gobierno. A ello se suma que Chávez concibe al petróleo como un recurso estratégico que funciona como palanca del desarrollo nacional y como moneda de cambio en la negociación para garantizarse cierto grado de influencia y respeto en Sudamérica. De esta manera, el gobierno de Venezuela pretende ser una potencia energética en una región que necesita y demanda esos

recursos para garantizar el funcionamiento de las industrias, de la economía y el bienestar de sus sociedades. Este cuadro de situación ha llevado a algunos analistas a hablar del ejercicio de una “diplomacia petrolera” por parte de Caracas y se refleja en la puesta en marcha de las denominadas asociaciones estratégicas de cooperación petrolera como Petroamérica, Petrocaribe, Petroandina y Petrosur (Isbell 2006; Sennes & Pedrotti 2007; Arriagada Herrera 2006; Malamud 2007).

En lo que respecta a la segunda característica, el **perfil integracionista**, sobresalen las iniciativas de participación como miembro pleno de la CAN -aunque luego de la firma del Tratado de Libre de Comercio Colombia-Estados Unidos y Perú-Estados Unidos, Venezuela decidió retirarse-; la política de asociación al Mercosur y luego, la solicitud de ingreso como Estado-Parte; la participación de la UNASUR, el lanzamiento del ALBA en 2005 y el Tratado de Cooperación de los Pueblos (TCP) en 2006 (Da Motta Veiga 2007; Vaillant 2007).

Estas últimas pueden ser entendidas como contrapropuestas a la iniciativa norteamericana de conformar el ALCA. De allí que pueda observarse que los avances más importantes en materia de cooperación e integración se registran entre Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Cuba, Haití y Ecuador, miembros plenos del ALBA -la República Islámica de Irán participa en calidad de observador. El resto de los Estados sudamericanos aún no se han sumado ni al ALBA ni han suscripto TCP. Por el contrario, continúan llevando adelante la integración en el marco de la CAN, el Mercosur y la UNASUR.

La **visión integracionista** venezolana se basa, en al menos, cuatro principios rectores. El primero, es el desarrollo de una cooperación internacional para un mundo multipolar que ofrezca mejores oportunidades para que los pueblos del sur alcancen el desarrollo económico, político y social. Allí se inscriben las vinculaciones del gobierno de Chávez con la República Islámica de Irán, la República Popular China, Rusia y Siria en la búsqueda de un nuevo sistema en el cual varias potencias desempeñen un rol igualmente destacado. Asimismo, las políticas de integración proponen la realización de proyectos de desarrollo a través del aumento de las exportaciones, el impulso de la economía productiva, la cooperación económica, la protección de la producción doméstica, la promoción de un comercio de nuevo cuño “solidario” y un rol central a las empresas estatales. A modo de ejemplo podemos mencionar el proceso de asociación entre la estatal venezolana Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) y la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) para la explotación conjunta de los yacimientos hidrocarbúricos de la Faja del

Orinoco. Cabe señalar que el gobierno de Venezuela ha invitado a participar del proyecto a empresas estatales de Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay.

El segundo principio que guía las políticas de integración es la “solidaridad” como contracara del “egoísmo” neoliberal de los años noventa. En esa dirección se inscriben todas las iniciativas de cooperación petrolera –Petroamérica que comprende Petrocaribe, Petrosur, Petroandina-, el intercambio de petróleo venezolano por médicos y maestros cubanos, la compra de bonos de la deuda argentina, el intercambio de cooperación técnica en materia de exploración y explotación de la cuenca del Tupí con Brasil, los proyectos de cooperación en materia de infraestructura de los cuales uno de los más importantes es el Gasoducto del Sur y aquellos vinculados al uso solidario de la energía para América del Sur y el Caribe y, racional para el resto del mundo.

El tercer principio es que la integración debe realizarse siguiendo criterios de complementación económica. Bajo el paraguas del diseño de la política exterior de Venezuela la idea de complementación económica -que no es nueva- adquiere algunos matices. Esta noción aparece asociada a los modelos de desarrollo heterodoxos aprovechando el clima de sintonía política entre gran parte de los líderes sudamericanos, más Cuba y Nicaragua. A su vez, la complementación económica también se vincula con la necesidad de Venezuela de diversificar sus relaciones exteriores de modo tal que esto amortigüe su dependencia –fundamentalmente de carácter comercial y en materia de inversiones para exploración y explotación del petróleo- de Estados Unidos y garantice el abastecimiento de alimentos–reemplazando a Colombia como principal proveedor luego de su salida de la CAN. Esta búsqueda de relaciones múltiples ha implicado la reformulación del discurso en materia de política exterior que ahora enfatiza su componente latinoamericanista como elemento diferenciador de los anteriores gobiernos y como estandarte de una nueva forma de pensar su inserción internacional.

El cuarto principio sobre el que descansa la política integracionista es el respeto de la autodeterminación. Éste puede entenderse mejor si se toma en cuenta que Venezuela impulsa la ‘democracia participativa’ con el objetivo de reivindicar a los sectores excluidos, defender la soberanía nacional y garantizar la independencia de todas sus políticas. Además, guarda una estrecha relación con el **carácter altermundista** que la administración Chávez le imprimió al diseño de su política externa.

Cabe preguntarse, entonces, cómo es posible visualizar el carácter contrahegemónico de la política exterior de Venezuela. Sin dudas, la confrontación predominantemente discursiva de la

diplomacia venezolana y del propio presidente Hugo Chávez hacia Estados Unidos es una muestra elocuente. Las duras expresiones de condena a la administración de George W. Bush respecto de la invasión a Afganistán y a Irak, al mantenimiento de la base militar en Guantánamo, la supuesta intervención de Estados Unidos en el golpe de estado en Venezuela en 2002, la férrea oposición al ALCA en la IV Cumbre de las Américas, las críticas a la supuesta intervención del gobierno demócrata de Barack Obama en los dudosos episodios que desplazaron al presidente Zelaya en Honduras y las más recientes críticas a la Secretaria de Estado –Hillary Clinton- por el affaire de WikiLeaks son sólo algunos de los ejemplos más representativos. No obstante, debemos señalar que, pese a la retórica, Venezuela ha mantenido estables los flujos comerciales de petróleo destinados al mercado norteamericano y la presencia de empresas norteamericanas en la industria petrolera. Este último dato podría ser un indicio de cierto pragmatismo en la política externa del país caribeño. Por otra parte, la intempestiva salida de Venezuela de la CAN -motivada por la firma de los TLC's de Colombia y Perú con la potencia hemisférica así como su desacuerdo respecto del Plan Colombia- pueden ser interpretadas como ejemplos de contra-hegemonía. Por último, el estrechamiento de los vínculos con la República Popular China, la República Islámica de Irán y Rusia, ilustra la rivalidad venezolana-norteamericana y constituyen señales hacia la búsqueda de un nuevo orden internacional multipolar.

De lo expuesto, observamos que existe una estrecha conexión entre el Proyecto Bolivariano promovido por Hugo Chávez como pilar de la política doméstica y como bisagra que le permite articular los ejes ordenadores de la política exterior. De esta manera, asistimos a la configuración de una agenda pos-liberal –con una política externa de alto perfil, integracionista y contra-hegemónica- que se ubica en las antípodas de la que caracterizó a los años noventa. Entre los temas más relevantes sobresalen: la promoción política e ideológica de un proyecto de integración alternativo al existente en el que los temas energéticos ocupan un lugar muy destacado y funcionan como plataforma para impulsar diversas iniciativas sobre la materia. En ese contexto surgió una diplomacia más ofensiva orientada a expandir el rol internacional de Venezuela y a impulsar un liderazgo regional independiente de los Estados Unidos y anclado en un entorno internacional que, por los aumentos en los precios del petróleo, amplió el margen de maniobra del presidente Chávez. También observamos un cambio de orden en las prioridades de los vínculos que Venezuela ubicaría en el tope de la agenda: el ascenso de Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua y el enfriamiento de las relaciones con Colombia –particularmente durante la

administración de Álvaro Uribe- y Perú –durante el gobierno de Alan García- en Sudamérica, y el progreso de los vínculos con China, Rusia e Irán a nivel extra-regional.

Bolivia y la cooperación Sur-Sur

Con respecto a **Cuba y Venezuela**, es importante subrayar que ambos países han tenido una participación destacada tanto en Bolivia como en el resto de Iberoamérica. A modo de ejemplo, se presentan algunos datos: Cuba fue en 2007 el país que más acciones realizó como oferente (43.2% del total), en 2009 de los 881 proyectos de CSS bilateral, el 96.5% fueron ejecutados por Cuba y Venezuela⁸⁹ y en 2010, Bolivia fue el segundo destino de la cooperación cubana.⁹⁰ En el caso de Bolivia, entre 2007 y 2009, la CSS de estos dos países –y en menor medida de otros países– posibilitó que se transformara en el receptor de más del 35% de las actividades sociales, en especial en materia de salud y educación y el cuarto receptor del total de las acciones. Según los datos consultados, la cooperación en Bolivia de estos dos países se establece de manera bilateral (Cuba-Bolivia/ Venezuela-Bolivia) o de forma conjunta donde ambos la subrayan como parte de la intensificación de la integración propuesta por el ALBA.

El 31 de diciembre de 2005, **Cuba y Bolivia** firmaron un acuerdo de cooperación para trabajar en las áreas de educación y salud.⁹¹ En el ámbito de *educación*, Cuba se comprometió a aportar material didáctico, experiencia y medios técnicos necesarios. Como resultado, se destaca la implementación del *Programa Yo, sí puedo* cuyo fin es reducir al máximo posible el número de población analfabeta o subescolarizada mediante el uso de medios de comunicación masiva. Este programa fue elaborado por Cuba y se aplicó en primer lugar en Venezuela. En Bolivia fue inaugurado en marzo de 2006 y entre ese año y agosto 2008 se logró alfabetizar con este método el 92.4% de los participantes (617.492 de los 760.846).⁹² También se dieron avances en la

⁸⁹ Datos extraídos de los Informes de la SEGIB sobre la Cooperación sur-sur en Iberoamérica, correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010. Disponibles on line en: <http://www.segib.org>. Consultado en septiembre de 2011.

⁹⁰ Datos extraídos del Informe de la SEGIB sobre la Cooperación sur-sur en Iberoamérica correspondiente al año 2011, p. 34.

⁹¹ Dicho acuerdo fue definido como “el inicio de un proceso amplio de integración basado en los principios de solidaridad y reciprocidad”. Puede consultarse el **Acuerdo de Cooperación Cuba-Bolivia**, 31/12/2005. Disponible on line en: <http://www.granma.cu/espanol/2005/diciembre/sabado31/acuerdo.html>. Consultado en noviembre de 2011.

⁹² Es importante destacar que uno de los objetivos generales de este Programa consistió en erradicar el analfabetismo absoluto y funcional de una población boliviana de 1.200.000 personas, pertenecientes a sectores marginados o excluidos del sistema educativo entre 2006 y 2008. Ante esto, los resultados arrojados evidencian que gran parte de dicho propósito ha sido cumplido. Los resultados del Programa de Alfabetización “Yo, sí Puedo”, Bolivia pueden

alfabetización en lengua aymara y quechua. Desde el comienzo del programa hasta agosto de 2008, se logró alfabetizar al 47.4% de los participantes de la primera y el 83.3% de los participantes de la segunda.⁹³

Es importante destacar que durante estos dos años Venezuela fue quien asumió el costo de los recursos humanos y financieros con un presupuesto de 3.273.478 euros.⁹⁴ Dicho accionar fue conocido como *Misión Robinson Internacional*, que a través de diferentes brigadas, alfabetizaron y formaron con el Método Yo, sí puedo.⁹⁵ En diciembre de 2008 Bolivia fue declarada libre de analfabetismo.

En el ámbito de *salud*, Cuba ofreció atención oftalmológica a aquellas personas que por carecer de recursos económicos no han sido operadas en centros privados. Además, se comprometió a brindar el equipamiento tecnológico y los especialistas médicos, quienes junto a médicos bolivianos y venezolanos, han intervenido y atendido de forma gratuita. Producto de lo que se conoció como *Operación Milagro*, fueron operadas –a agosto de 2011- alrededor de 600 mil personas con patologías diversas no sólo de nacionalidad boliviana sino también provenientes de países vecinos (Cambio 02/09/2011).⁹⁶

Dentro del Convenio de cooperación, Cuba se comprometió a otorgar 5000 becas para los bolivianos que deseaban formarse en diferentes áreas de la medicina en las Facultades de Ciencias Médicas cubanas. Según *informaciones periodísticas*, más de 4 mil jóvenes de bajos recursos fueron becados para estudiar en la isla. En noviembre de 2010, el Embajador cubano en Bolivia, Rafael Dausá, comunicó el retorno de 1600 estudiantes para la finalización de sus estudios en el país (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba 15/10/2010).⁹⁷

consultarse en el link electrónico del Ministerio de Educación de Bolivia. Disponible en: <http://www.minedu.gob.bo/>. No se ha encontrado información más actualizada.

⁹³ De acuerdo con los datos brindados por el Ministerio de Educación de Bolivia, de los 24.526 inscriptos para formarse en lengua aymara, se graduaron 11.635 -agosto de 2008- y de los 13.589 participantes para aprender a escribir y leer en quechua, se graduaron 11.327 a la misma fecha.

⁹⁴ Es resultado de la sumatoria de los presupuestos anuales. Información disponible en el II Informe de la Cooperación sur-sur en Iberoamérica de la SEGIB, 2008, p. 96.

⁹⁵ Datos del Ministerio del Poder Popular para la Educación, Venezuela. Disponible on line en: http://www.misionrobinson.me.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=45. Consultado en noviembre de 2011.

⁹⁶ Según los datos publicados -en base a información oficial- por el Período Cambio de Bolivia, fueron operados 492.231 bolivianos, 35.265 argentinos, 48.270 brasileiros, 22.285 peruanos y 312 paraguayos.

⁹⁷ Asimismo, el funcionario cubano agregó que los 1600 estudiantes que regresan a Bolivia van a reforzar el trabajo de las brigadas médicas cubanas que se encuentran en diferentes regiones del país andino. Información disponible on line en: <http://www.cubaminrex.cu/Cooperacion/2010/1600.html>. Consultado en noviembre de 2011.

En cuanto a las *Misiones Sociales* de **Venezuela** en Bolivia, la Embajada de Venezuela en Bolivia informó de los siguientes resultados:⁹⁸

a) *Batallón 51* cuyo objetivo es brindar atención gratuita de médicos venezolanos formados en Cuba en el departamento de Beni. Se realizaron 145.430 consultas médicas y 668 intervenciones quirúrgicas. La misión fue inaugurada el 4 de febrero de 2008 como parte del Convenio de Cooperación Binacional del 22 de noviembre de 2007.⁹⁹

b) *Programa de Estudiantes Internacionales en Venezuela*. Es parte de un Convenio de Cooperación en materia de educación superior, firmado el 23 de enero de 2006 y del Convenio complementario Gran Mariscal de Ayacucho del 26 de mayo de 2006. Se plantearon como objetivos otorgar 5000 becas para estudiantes bolivianos en Venezuela, enviar 100 profesionales venezolanos a Bolivia para realizar pasantías y asesorías e intercambiar información sobre los sistemas educativos de ambos países. En cuanto a los resultados, se otorgaron 738 becas entre 2006 y 2008; se intercambió información en materia de educación superior y se brindó asesoramiento institucional y académico para la creación de 3 Universidades indígenas en Bolivia: la Universidad Aymara, la Universidad Quechua y la Universidad Guaraní (julio-agosto de 2008).¹⁰⁰

c) *Misión Moto Méndez* es un Programa llevado adelante en los 9 departamentos bolivianos por profesionales venezolanos, cubanos y bolivianos con el objetivo de asistir a personas con discapacidades físicas y/o intelectuales para brindarles atención acorde a sus necesidades. Entre 2009 y 2010 se atendieron 82.535 personas y se entregaron 12.384 “ayudas técnicas” (sillas de rueda, audífonos, etc).¹⁰¹ A partir de esta Misión, los tres países iniciaron su segunda fase para llevar adelante obras de infraestructura, atención médica y programas de inserción social de personas con discapacidad. Como resultado de esta fase, se destaca la inauguración el 3 de febrero de 2011 de una Sala de Rehabilitación Integral y Comunitaria gratuita en la ciudad de La Paz para la

⁹⁸ De acuerdo con la Embajada de Venezuela en Bolivia las diferentes misiones sociales que se llevan adelante en territorio boliviano tienen como fin impulsar la igualdad y la justicia social en los sectores históricamente excluidos.

⁹⁹ El Batallón 51 “Doctora Migledys Campos Goatache” está conformado por 13 médicos venezolanos que trabajan en áreas como: medicina general, pediatría, ginecología y obstetricia, análisis de laboratorio y rayos x, entre otros. Información de la Embajada de Venezuela en Bolivia. Disponible on line en: <http://www.embajadaenbolivia.gob.ve/node/22>. Consultado en septiembre de 2011.

¹⁰⁰ Información proporcionada por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior de Venezuela. Disponible on line en: http://mesnuevo.mppeu.gob.ve/convenios/convenios_view.php?codigo=2&pais=5. Consultado en noviembre de 2011.

¹⁰¹ Los departamentos con mayor incidencia de personas con incapacidad fueron los de Pando, Beni y Santa Cruz. Información proporcionada por la Embajada de Venezuela en Bolivia. Disponible on line en: <http://www.embajadaenbolivia.gob.ve/node/26>. Consultado en septiembre de 2011.

atención y rehabilitación de personas que porten el carnet de discapacidad (Prensa Latina 03/02/2011).

Otro proyecto de cooperación sur-sur entre Venezuela y Bolivia es el *Programa Bolivia cambia, Evo cumple*, que se inició en 2007 y fue diseñado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. El mismo se orientó a dar mayor celeridad a las demandas relacionadas con la carencia de servicios – agua potable, saneamiento, centros médicos, aulas, áreas de recreación y electrificación- y estuvo especialmente dirigido a la población de barrios periféricos y áreas rurales (Programa de Gobierno MAS-IPSP 2010-2015: 40). Desde sus inicios y hasta julio de 2011, los fondos fueron suministrados por la República Bolivariana de Venezuela y el ALBA. A partir de mediados de 2011 Morales estableció la continuidad del programa que se financiaría con fondos provenientes del Tesoro Nacional. Entre los resultados se destaca la consecución de 4.215 proyectos de infraestructura – escuelas, hospitales, coliseos y colocación de grama sintética en canchas de deportes- por un total estimado de 460 millones de dólares (La Estrella del Oriente 18/07/2011; Mensaje del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia 29/01/2012).

Cabe aclarar que según el diario El Día, Bolivia registraría a agosto de 2012, una deuda de 423,5 millones de dólares con Venezuela por los fondos destinados al Programa Bolivia Cambia, Evo Cumple (03/10/2012). Sin embargo, el Ministro de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia afirmó que la deuda que registra su país con Venezuela es por la compra de diesel y no, por el mencionado programa ya que los recursos se envían en concepto de donación¹⁰² (El Universal 21/08/2012; El Día 03/10/2012).

En el caso de **Chile**, la cooperación ha sido canalizada mediante la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Según sus informes del período 2006-2009, Bolivia junto a Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay y República Dominicana fueron considerados países prioritarios de la cooperación chilena. Esta última buscó entregar aportes financieros y “transmitir conocimientos y dejar capacidades instaladas” en tres áreas: fortalecimiento institucional y modernización del Estado; superación de la pobreza; fomento productivo, innovación y competitividad. En Bolivia se destacan dos grandes líneas de cooperación: 1-Formación de Recursos

¹⁰² Nos parece importante destacar que identificamos una discrepancia relativa a los montos destinados al Programa Bolivia Cambia, Evo Cumple dependiendo de la fuente que se consulte. En este sentido, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Vice Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento externo, expresan en el documento ‘Convenios de Financiamiento Externo suscritos 2001-2010’ que la República Bolivariana de Venezuela otorgó en concepto de ‘créditos’ 300 mil dólares en el 2008 y en concepto de donación, 1.090 dólares en 2008 y 4.190 en 2009.

Humanos y Becas de Postgrado; 2- Asistencia Técnica. Teniendo en cuenta ambas líneas de cooperación, Bolivia fue el país más beneficiado del período, dejando en segundo lugar a Haití, al recibir US\$ 1.659.452 (sin tener en cuenta la cooperación triangular). De las 312 becas otorgadas para estudiar en universidades chilenas, 63 fueron para Bolivia y de los 64 proyectos financiados entre los Estados prioritarios, 13 fueron para el país andino (2 de fortalecimiento institucional; 3 de salud; 3 de educación; 3 de fomento productivo; 2 pobreza).¹⁰³ En el año 2010 hubo un cambio en la tendencia de la cooperación chilena y fue México el país que más cooperación recibió, dejando a Bolivia en cuarto lugar. Sin embargo, conservó el primer lugar en materia de financiamiento de becas de postgrado.¹⁰⁴

En cuanto a **Argentina**, cabe mencionar que la información proporcionada por el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO. AR) a través de Cancillería no ofrece en sus publicaciones datos muy detallados –en términos cuantitativos- sobre los avances o resultados de las líneas de cooperación. En las relaciones con Bolivia, han prevalecido como ámbitos de trabajo entre 2005 y 2008 el fortalecimiento interinstitucional –Administración y Gestión Pública-, Ciudadanía, Derechos Humanos y Sociedad, Educación y Trabajo.

En lo que respecta a *cooperación interinstitucional*, se firmó el 27 de marzo de 2006, por un período de dos años y con posibilidades de prórroga, un Convenio de Cooperación interinstitucional entre el Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina (INAP) y el Servicio Nacional de Administración de Personal de Bolivia (SNAP) para revisar el cuadro de gestión pública del Estado boliviano. Entre los resultados alcanzados subrayamos: a) la formación de investigadores por parte del INAP para poner en marcha un modelo de gestión pública multicultural; b) la creación del Diplomado de Gestión Pública Intercultural, el cual ha sido obtenido por 2090 empleados públicos en las 5 Escuelas de Gestión Pública Plurinacional, creadas de forma reciente en Bolivia; c) la capacitación de diputados nacionales del MAS, funcionarios de diferentes áreas institucionales y comunicadores (FO.AR 2008: 16; 2009: 3).¹⁰⁵

¹⁰³ Informe 2006-2009 de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Disponible on line en: http://www.agci.cl/docs/biblioteca/estadisticas/cooperacion_otorgada/informe_final_2006_2009.pdf. Consultado en noviembre de 2011.

¹⁰⁴ Informe 2010 de la Agencia de Cooperación de Chile. Disponible on line en: http://www.agci.cl/docs/biblioteca/estadisticas/cooperacion_otorgada/informe_final_2010.pdf. Consultado en noviembre de 2011.

¹⁰⁵ Es importante destacar que las acciones emprendidas en materia de administración y gobernabilidad estuvieron orientadas a brindar al Estado boliviano enfoques y herramientas destinadas a transformar de manera paulatina el modelo de administración pública. El interés de Bolivia radicar en poder articular “dos modos diferentes de entender la administración”, es decir, congeniar el modelo de los pueblos originarios, arraigado especialmente en la zona occidental

El área de *derechos humanos* fue contemplada dentro del Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Justicia y DDHH de Argentina y el Ministerio de Justicia de Bolivia del 5 de noviembre de 2007. Su objetivo fue coordinar acciones para recuperar y analizar restos de personas desaparecidas inhumadas en el Cementerio de La Paz. En 2008 el Equipo Argentino de Antropología Forense brindó asistencia a la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional (ASOFAMD) para exhumar e identificar restos de personas desaparecidas por razones políticas e ideológicas. Las actividades conjuntas continúan en la actualidad (FO.AR 2008: 30).

En materia de *salud*, la asistencia técnica de Médicos Comunitarios fue puesta en marcha por el Ministerio de Salud de Argentina en los municipios bolivianos de Bermejo, Padcayá, Caraparí, Yacuiba, Yunchará. Cada uno recibió un equipo de 8 profesionales de la salud que permanecieron por 4 meses en 2006, quienes realizaron un diagnóstico socio-sanitario y capacitaron a los profesionales locales. Asimismo, presentaron un Plan de Acción al Ministerio de Salud de Bolivia y a los municipios intervinientes. La capacitación también alcanzó al propio Ministerio de Salud y Deportes a través de programas y equipos técnicos que permitan atender de forma más urgente las necesidades de la comunidad (FO.AR 2008: 17-18; 2009: 4). Otro hecho a destacar se encuentra en la firma del Convenio ARBOL III (Argentina-Bolivia) en 2007 a los fines de ejecutar acciones coordinadas para hacer frente a problemáticas sanitarias que son propias de las regiones fronterizas entre ambos países. Las primeras intervenciones de este Programa se llevaron a cabo en la década del noventa para atender y prevenir los casos de enfermedades como fiebre hemorrágica, fiebre amarilla, paludismo y mal de chagas, entre otras.¹⁰⁶

Con respecto a *educación*, se destacaron las acciones dirigidas hacia dos ámbitos en 2007: 1- El Ministerio de Educación otorgó 17 becas para estudios de postgrados (especialización y/o maestría) en universidades públicas o privadas, efectivas a partir del ciclo lectivo de 2007; 2) Fueron

del país, en la cual prevalecen las primeras formas de organización política del Altiplano y un modelo 'más europeo' donde la administración tiene como eje la división territorial del Estado, según sus características económicas, demográficas y geográficas (FO.AR 2008: 16).

¹⁰⁶ El 29 de junio de 2006 en la visita del Presidente Evo Morales a la República Argentina se firmó un Protocolo de Intenciones entre el Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia y el Ministerio de Salud y Ambiente de Argentina en el cual ambos países se comprometieron a continuar acciones conjuntas para establecer un sistema de control, vigilancia y medidas en materia de epidemiología. Los antecedentes a esta actividad se remontan al Plan Operativo de acciones conjuntas en Salud del 22 de abril de 1992. Asimismo, las acciones propuestas para el Proyecto ARBOL III son contempladas en el marco del Convenio de Colaboración en Materia de Salud entre Bolivia y Argentina, firmado el 22 de julio de 2004 donde ambos Estados decidieron trabajar en conjunto en aquellos aspectos relacionados con la salud de ambos pueblos.

capacitados 11 Directores de los Institutos Normales Superiores y se efectuaron reuniones de trabajo con técnicos del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) (FO.AR 2009: 5).

Por último, sobre *temas laborales*, se llevaron a cabo acciones de capacitación técnica en materia de trabajo en Bolivia, con participación del Ministerio de Trabajo del país andino. Estas forman parte de lo acordado en el Memorándum de Cooperación y Asistencia Técnica entre ambos Ministerios, firmado el 29 de junio de 2006. Entre las temáticas sobre las cuales versó la capacitación (2006-2007), se encuentran: la modernización del mercado de trabajo, la erradicación del trabajo infantil y de la servidumbre y el funcionamiento de empresas (FO.AR 2008: 19).

Venezuela y los Proyectos de Cooperación Sur-Sur

Tal como lo mencionamos, la cooperación sur-sur es una iniciativa que se inscribe en el diseño de la política exterior de la RBV y, particularmente se deriva de su carácter integracionista-latinoamericanista y altermundista. En esa dirección, se destaca que Venezuela ofrece cooperación técnica a los países de renta media baja -Nicaragua, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana- y a países de renta media alta – Argentina, Chile, Costa Rica, México y Panamá- en América Latina. Asimismo, recibe cooperación técnica de Cuba, Argentina y Chile –en este último caso señalamos que Chile aportó 20.660 dólares en concepto de becas para estudiantes venezolanos (SEGIB 2009). No obstante, aclaramos que es muy difícil encontrar información oficial –tipo de proyectos, dinero asignado, organismos que participan, logros alcanzados, efectivización de proyectos- que nos permita realizar un análisis más pormenorizado de cada una de las iniciativas que se anuncian discursivamente, que se plasman en cartas de intención y memorándums de entendimiento.

Venezuela-Argentina

De acuerdo con la información disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina, la cooperación sur-sur argentino-venezolana se ha concentrado en las siguientes áreas: Cultura (1 proyecto), Educación Universitaria (4 proyectos), Salud (6 proyectos), Interior y Justicia (2 proyectos), Ciencia y Tecnología (1 proyecto), Comercio (1 proyecto), Turismo (2 proyectos), Industria (1 proyecto), Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (3 proyectos), Energía y petróleo (13 proyectos), Transporte y Comunicaciones (2 proyectos), Planificación y Finanzas (3

proyectos), Energía Eléctrica (2 proyectos), Transporte Acuático y Aéreo (4 proyectos), Comunicación e Información (1 proyecto), Agricultura y Tierras (32 proyectos) y Alimentación (2 proyectos). De esta manera, existiría un total de 80 iniciativas de cooperación entre ambos países.

De la lectura de cada uno de los documentos oficiales, se desprenden dos líneas de interpretación sobre la modalidad de la cooperación sur-sur argentino-venezolana. Por un lado, se observa que el objeto de muchos de los convenios celebrados es el intercambio de bienes y/o productos más que la cooperación. Es decir, que la forma y el contenido de tales acuerdos se parece más a la de un contrato de compra-venta que a la cooperación sur-sur. A modo de ejemplo, mencionamos aquellos que comprenden el suministro de maquinaria agrícola producida por empresas argentinas que se exportan a Venezuela,¹⁰⁷ los convenios de compra-venta de fuel oil y gas oil de PDVSA a ENARSA y CAMMESA,¹⁰⁸ los Memorándums de Entendimiento entre las empresas COTO CICSA-PDVAL,¹⁰⁹ el Acuerdo de compra-venta de ómnibus entre Tecnología Avanzada en Transporte (TATSA) y PDVSA¹¹⁰ y el Memorándum de entendimiento entre Exológica SA y PDVAL SA,¹¹¹ entre muchos otros.

¹⁰⁷ Fue firmado en 2005. El objetivo del contrato es la adquisición de maquinarias e implementos agrícolas, equipos viales y repuestos para maquinaria agrícola producidos por empresas argentinas por parte del Ministerio de Agricultura de Venezuela (Contrato de suministro de maquinarias e implementos agrícolas y plantas agroindustriales de origen argentino al Ministerio de Agricultura y Tierras de la República Bolivariana de Venezuela, 2005). De acuerdo con varias fuentes de información consultadas, Venezuela habría adquirido en el período 2005-2011, 2.500 unidades, aproximadamente, de maquinaria, implementos y equipos agrícolas (El Nacional; El Universal; La Nación).

¹⁰⁸ Cabe señalar que el fuel oil que Argentina le compra a Venezuela no es originario del país caribeño puesto que éste excede los estándares de calidad establecidos por la normativa de nuestro país. Por lo tanto, la operación la compra de PDVSA de fuel oil proveniente de terceros países que luego vende a la Argentina. Así, la estatal venezolana asume un rol de intermediaria por el que le cobra una comisión del 13% más una tasa por el financiamiento del 2% del valor total del producto. Si esta información es correcta, explicaría el alto precio que Argentina paga por las compras del 'supuesto' fuel oil venezolano (La Política On Line, 18/01/2012). Para un abordaje más específico de este tema, puede consultarse Lorenzini 2011.

¹⁰⁹ Fue firmado el 06/03/2008. PDVAL SA es una compañía venezolana dedicada a la comercialización, abastecimiento y distribución de alimentos en todo el territorio venezolano y comprende a PDValitos, PDVAL e Hiper PDVAL. El objeto es la cooperación mutua en materia de abastecimiento, logística, provisión de sistemas informáticos y venta de insumos para el hogar en el territorio de la RBV. También prevé la capacitación por parte de COTO a personal venezolano en las materias antes mencionadas. Además, el acuerdo dice que se tenderá a la conformación de un *joint venture* entre ambas partes involucradas (Memorándum de Entendimiento entre COTO CICSA y PDVAL SA).

¹¹⁰ Fue firmado el 06/03/2008. Su objetivo, en lo que respecta a la cooperación sur-sur, es iniciar negociaciones para la transferencia de tecnología en materia fabricación de autobuses equipados con motores a gas natural. Esta iniciativa apunta a que los expertos argentinos capaciten a sus pares venezolanos para potenciar el desarrollo del Programa de Gas Natural Vehicular de la RBV (Acuerdo de compra-venta de ómnibus entre Tecnología Avanzada en Transporte (TATSA) y PDVSA).

¹¹¹ Fue firmado el 06/03/2008. El objeto del acuerdo es la cooperación en materia de procedimientos logísticos e informáticos y tecnología de punta para la comercialización de productos alimenticios en territorio venezolano (Memorándum de entendimiento entre Exológica SA y PDVAL SA.).

Por el otro, podemos pensar que el intercambio de “energía venezolana x alimentos argentinos” entraría dentro de la modalidad sur-sur de la cooperación atendiendo al criterio de complementariedad para la satisfacción de las necesidades y de los intereses de los dos Estados involucrados. De hecho, el mecanismo elegido por las partes para realizar los pagos es un fideicomiso cuya constitución supone un mecanismo de financiamiento en el que se intercambian “alimentos por petróleo” adquiriendo el dinero un valor más bien simbólico. La peculiaridad del instrumento hace que el comercio deje de ser percibido como un simple negocio y adquiera un halo de “solidaridad” que se ajusta bastante bien al carácter “altermundista” de la política exterior de Venezuela y se acerca así al espíritu del ALBA. No obstante, la opacidad del fideicomiso ha despertado fuertes críticas sobre la transparencia de los fondos y del manejo que de ellos se hace (Lorenzini, 2011).

Ahora bien, existen otras iniciativas que podrían ser caracterizadas, por su modalidad, como sur-sur. En esta dirección, seleccionamos algunos convenios en las áreas de cultura, educación, agricultura y tierras que ilustran esta situación. Los representantes de ambos ministerios suscribieron un **Programa de Intercambio Cultural** el 15 de mayo de 2009 que debería haber finalizado en 2011. El objetivo principal consistía en profundizar los lazos culturales argentino-venezolanos en el marco de la cooperación sur-sur (Programa de Intercambio Cultural, 2009). Sin embargo, las partes han decidido prorrogarlo puesto que sólo se desarrollaron tres de las nueve actividades previstas.¹¹²

En materia de **Educación**, Argentina y Venezuela –a través de los ministerios del área- firmaron un Memorándum de Entendimiento para cooperar en educación superior –educación técnica y formación profesional- (15/05/2009). Las áreas priorizadas son: mecánica automotriz, cuero y calzado, metalmecánica, energía eléctrica, madera y muebles, turismo, hotelería y gastronomía, agropecuaria, indumentaria textil y construcciones. Los mecanismos a través de los cuales se desarrollará la cooperación son: formación y capacitación, asistencia técnica, intercambio de técnicos y especialistas, organización de actividades conjuntas, participación conjunta en proyectos y programas de interés común, desarrollo de una red conjunta de investigación, entre las más importantes (Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Educación de la República Argentina y el Ministerio del Poder Popular para la educación superior de la República Bolivariana

¹¹² Las áreas comprendidas en el Programa son: Cine-Audiovisual, Semana Cultural, Participación en la Feria del Libro argentina, Congreso Iberoamericano de Cultura, Programa Iberrutas, Industrias Culturales, Artes Visuales, Danza, Teatro y Libros. Las actividades efectivamente realizadas fueron las tres primeras.

de Venezuela, 2009). A éste se sumaron los proyectos sobre Movilidad Universitaria para la formación docente, Intercambio de saberes en Educación Tecnológica y capacitación de Asistencia Humanitaria y Reducción de Desastres y becas de estudios de posgrado que aún no han iniciado la fase de ejecución.

La *Cátedra Libertadores* busca conformar una red de instituciones universitarias para el desarrollo de un Proyecto Contrahegemónico y Emancipador en la educación latinoamericana. Se encontraba en ejecución para diciembre de 2011 aunque sólo ha desarrollado dos Talleres en los que participaron docentes de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) (Memorándum de Entendimiento entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires de la República Argentina y el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior de la República Bolivariana de Venezuela, 2009).

En materia de **Agricultura y Tierras**, se destacan aquellas iniciativas en las que participan el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial por parte de Argentina y el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAyT), la Corporación Venezolana Agraria (CVA) y el Ministerio del Poder Popular para la Industria Liger y el Comercio. Entre los proyectos señalamos a modo de ejemplo, a-Desarrollo e implementación de la producción de quesos con leche de ganado ovino (duración de 1 año); b-Desarrollo integral de la producción lechera (2008-2009); c-Programa de mejoramiento genético del rebaño bovino (2007-2009); d-Suministro de plantas agroindustriales, vehículos y equipos viales (2005-2009); e-Recuperación y puesta en marcha de la planta frutícola en Caripe (2007-2009); f-Diseño e Instalación de laboratorios de producción e investigación de papa y laboratorios de biotecnologías reproductivas para la mejora productiva de la ganadería (2007-2009); g-Fortalecimiento de de las Unidades de Propiedad Social de Industrialización de Alimentos de la CVA y el INTI; h-Cursos de Formación/Capacitación entre el INTA y la Fundación CIARA, entre otros.¹¹³

¹¹³ Los documentos que sirvieron como marco para el inicio de las actividades de cooperación sur-sur entre Argentina y Venezuela en el período 2003-2011 son los siguientes: ***Carta de Intención para la modernización y suministro de implementos, maquinaria y tecnología agroindustrial y alimentaria (19/08/2003)** cuyo objetivo es promover el desarrollo agrícola y aumentar el grado de cooperación para la modernización y suministro de maquinaria, implementos y tecnología agrícola-alimentaria. Para ello se prevé la realización de misiones entre expertos – cooperación técnica- y empresarios; *** Carta de Intención para establecer los mecanismos de cooperación técnica-científica para el fortalecimiento del circuito cárnico en la RBV** (Firmado el 21/02/2007. Finalizado: 21/05/2007). Las partes que estarán a cargo de la ejecución de la cooperación son el Ministerio del Poder Popular para Agricultura y Tierras, las Industrias ligeras y el comercio, la Alimentación, la Ciencia y la Tecnología, la Salud de la RBV y el Ministerio de Economía y Producción de la RA. El objetivo es establecer los mecanismos de cooperación técnica-científica para desarrollar y fortalecer el circuito cárnico en la RBV. Las áreas de cooperación priorizadas son: mejoramiento genético,

Venezuela-ALBA (Bolivia/Cuba/Nicaragua/Ecuador)

En el área de la salud, Venezuela ha ofrecido cooperación a Bolivia –Programa de Evaluación de mecanismos de acción naturales contra el cáncer y enfermedades parasitarias (chagas y leishmaniasis) (2006-2009); Producción de anticuerpos para el Tratamiento del envenenamiento por serpientes y escorpiones (2006-2009)-, a Guatemala –Programa para la Construcción y Equipamiento del Hospital Pediátrico de Especialidades (2009-2011)- y a Nicaragua -Instalación de Servicios clínicos diagnósticos y odontológicos en unidades móviles para zonas rurales (2007-2009) (SEGIB 2010).

En materia de cooperación sobre agua, Venezuela ofreció una única iniciativa a uno de sus socios privilegiados en el eje sur-sur. El proyecto consiste en la asistencia para la construcción de un acueducto y la remodelación del sistema de abastecimiento de agua en la ciudad de Baracoa en Cuba. Asimismo, en materia económica el gobierno de Chávez brindó a Cuba asistencia técnica y financiamiento para llevar adelante la ampliación de la refinería de Cienfuegos. Al proyecto se suma la iniciativa de desarrollo de las zonas agropecuarias en zonas aledañas a la refinería mencionada.

En el caso Venezuela-Bolivia se destaca, también, la puesta en marcha de un proyecto de evaluación agronómica, caracterización fisicoquímica y factibilidad técnica para la obtención de esteviósidos (glúcidos) en el período 2006-2009.

A Nicaragua, Venezuela le ofreció cooperación para llevar adelante la rehabilitación de silos; avanzar en la utilización de máquinas en las actividades agrícolas y un programa de apoyo a la pesca artesanal (SEGIB 2010).

desarrollo de infraestructura para la industria frigorífica, sanidad animal, manejo de forrajes, importación de carne beneficiada de bovino y pollo, comercialización de vientres para lechería; ***Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina (RA) y el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat de la RBV** (21/02/2007). Las Partes son, además de los ministerios antes mencionados la Cámara Argentina de la Construcción y la Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería. El objetivo es la elaboración de un programa de asistencia y colaboración recíproca para el estudio y formulación de proyectos para encontrar soluciones al déficit de infraestructura, viviendas y servicios en la RBV; ***Carta de intención INTI-Ministerio del Poder Popular para la Industria Ligera y Comercio (MILCO)** (Firma: 17/04/2007). En la fecha antes mencionada se firmaron las siguientes cartas de intención entre las dos entidades mencionadas para el desarrollo de iniciativas de cooperación técnica en las que Argentina asistiría a Venezuela en las siguientes áreas de cuestiones: cereales y oleaginosas, cueros, frío y diseño, frigoríficos de pollos, hilados de algodón, motos y bicicletas, porcinos y viviendas; ***Contrato entre la CVA y el INTI** (Firma: 06/07/2009). El propósito es fortalecer las Unidades de Producción Social que se desempeñen en el área de la industrialización de los alimentos; ***Contrato entre la Fundación CIARA y el INTA** (Firma: agosto de 2008). El objetivo consiste en fortalecer la cooperación científica, técnica y académica mediante el desarrollo de las actividades de formación y capacitación a través de los cursos de formación y capacitación que lleva adelante el INTA.

Venezuela y Cuba

Las relaciones Cuba-Venezuela son uno de los casos más antiguos y que ha registrado una gran intensidad en materia de cooperación sur-sur en la región sudamericana en los primeros años del siglo XXI. Las actividades de cooperación se iniciaron a partir de la firma del **Convenio Integral de Cooperación** entre ambos países el 30 de octubre de 2000. En este sentido podemos afirmar que Venezuela y Cuba desarrollan alrededor de 157 convenios bilaterales que involucran 31 instituciones de ambos países por un valor aproximado de 1.500 millones de dólares para el año 2009 (Romero 2010: 133).

Entre las primeras políticas de cooperación sur-sur encontramos la colocación de petróleo venezolano subsidiado en Cuba. La administración Chávez concede un precio preferencial y fijo de U\$S 27 por barril que se paga de la siguiente manera: el 50% de la factura se abona a los 90 días y cuenta con dos años de gracia y un plazo de 25 años. A ello se suma que Venezuela asume los gastos de flete y seguros por los 53.000 barriles que vende a Cuba (Romero 2010: 134).

Por su parte, Cuba asiste a Venezuela a través del envío de trabajadores cubanos capacitados y experimentados en el área de salud, personal en el área de deportes y una masiva participación en las Misiones Sociales que se realizan en territorio venezolano. Entre las iniciativas emblemáticas se destaca el **Programa de Alfabetización cubano: Yo sí puedo** que se puso en práctica y cuyo nombre en Venezuela es **Misión Barrio Adentro I** que empezó a funcionar en julio de 2003 y **Misión Barrio Adentro II**.¹¹⁴ También se han dado acciones de cooperación en materia deportiva a través de **Misión Barrio Adentro Deportivo** con el objetivo de incentivar la práctica de deportes en la población de niños jóvenes de Venezuela. También encontramos la **Misión Ribas** –para que los ciudadanos venezolanos finalicen sus estudios de bachiller-, la **Misión Sucre** –para estudiantes a nivel universitario- y la **Misión Corazón Adentro** –con el objetivo de llevar cultura a las comunidades a través de la instalación de emisoras de radio y televisión. Estos programas se vieron fortalecidos con la firma del Acuerdo y Declaración Conjunta del ALBA en 2004.

Luego, ambos actores desarrollaron la **Misión Robinson** de cooperación sur-sur en su modalidad

¹¹⁴ En Misión Barrio Adentro I, participan más de 20 mil médicos y otros trabajadores de la salud a lo largo y ancho de la geografía venezolana. En Misión Barrio Adentro II se propone la puesta en funcionamiento 600 centros de diagnóstico integral, 600 salas de rehabilitación integral y 35 Centros de Alta Tecnología. Hasta la fecha Centros Funcionando: 268. (CDI: 131, SRI: 133 y 4 CAT), centros terminados: 309. (CDI: 133, SRI: 171 y 5 CAT). Ambas iniciativas también avanzaron en la formación de Médicos Integrales y tecnólogos de la Salud en universidades venezolanas y en Cuba. Información disponible on line en: http://yosipuedo.com.ar/frenteinternacional/congreso-mundial/discurso_vene.htm. Consultado en noviembre de 2011.

triangular en Bolivia –de acuerdo con información del Ministerio de Educación de la RBV, la población total a alfabetizar era de un millón doscientos mil bolivianos y para julio de 2007 habían sido alfabetizados el 41% de ellos- y Nicaragua. Con la conformación del ALBA el programa se extendió a otros miembros de dicha iniciativa de integración pos liberal aunque en algunos casos se desconocen los resultados por las dificultades que representó la ‘barrera idiomática’ –en aquellos países que no son hispanoparlantes tanto el programa de alfabetización como la capacitación del personal exhiben, naturalmente, otro grado de complejidad-. Tal es el caso de Dominica (francés), Nauru, Islas Salomón, Samoa, Papua Nueva Guinea, Vanatu, Fidji, Tonga, Estados Federados de la Micronesia y Tuvalu.

Otra de las acciones destacadas es **Misión Milagros** que consiste en el envío de médicos especializados y suministro de equipamiento de alta tecnología para realizar intervenciones quirúrgicas en aquellas personas que no cuentan con recursos para resolver problemas de la vista.¹¹⁵ En este caso, Cuba y Venezuela también practicaron la cooperación sur-sur triangular llevando esta Misión a Bolivia. También se implementó la **Misión Vuelvan Caras** con el objetivo de insertar y reinsertar a la población económicamente activa que no tenía empleo en el mercado laboral a través del trabajo en cooperativas.

Petro-cooperación sur-sur: Petrocaribe, Petroandina y Petrosur

En líneas generales, denominamos ‘petro-cooperación sur-sur’ a aquellas iniciativas impulsadas por la administración Chávez¹¹⁶ hacia diversos grupos de países latinoamericanos que se caracterizan por el suministro de petróleo en condiciones de pago preferenciales así como también esquemas de asociación de empresas del sector.

PetroCaribe es una asociación de cooperación en materia petrolera que nuclea a los países del Caribe -Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam que participan desde 2005 y Nicaragua y Haití desde 2007- y Venezuela. La iniciativa venezolana apunta

¹¹⁵ Hasta diciembre del 2005 el número de intervenciones quirúrgicas realizadas fue de 172.080. Los ciudadanos venezolanos que se vieron favorecidos por éstas fue de 156. 601 personas. Disponible on line en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/05/29/mision-milagro-suma-un-millon-de-intervenciones-envenezuela/>. Consultado en noviembre de 2011.

¹¹⁶ En el momento en el que se escriben estas líneas el cuadro de salud del presidente Chávez es complejo y delicado. Teniendo en cuenta su fuerte compromiso y liderazgo personal en el impulso y desarrollo de las iniciativas de cooperación con Cuba y el Caribe, deberemos prestar atención a la evolución de dichos procesos en el futuro.

a resolver el problema de las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos para el conjunto de los países mencionados. El acuerdo comprende la compra de petróleo venezolano en condiciones de pago preferenciales. El formato de Petrocaribe es casi idéntico al que rige las condiciones del comercio del hidrocarburo entre Venezuela y Cuba. De esta manera, Venezuela aporta alrededor de 200.000 barriles diarios y productos derivados a tasas subsidiadas.¹¹⁷ El valor del subsidio se estima en 1.7 billones de dólares anuales. Así, los países caribeños tienen la posibilidad de ahorrar, aproximadamente, el 40% de lo que deberían pagar por el petróleo que consumen si no existiera esta iniciativa. En términos absolutos los países del Caribe habrían ahorrado casi un millón de dólares en la compra de petróleo desde la puesta en vigor de Petrocaribe (SEGIB 2008).

En el caso de Nicaragua, la ayuda venezolana ascendió a 511 millones de dólares en 2010 y se distribuyó en tres áreas centrales: colaboración petrolera (337 millones de dólares); cooperación bilateral al sector público y privado (103 millones de dólares) destinados al pago extra a los funcionarios estatales, la ‘bolsa’ solidaria, la entrega de techos de zinc para la población de bajos recursos, el reparto de tierras y la puesta en marcha de dos plantas eléctricas; e inversión externa directa (IED) (11 millones de dólares). Es importante resaltar que la cooperación entre ambos Estados es canalizada a través de Alba de Nicaragua Sociedad Anónima (ALBANISA) cuyos balances se filtraron a la prensa y desataron un escándalo público, motivo por el cual, el Banco Central de Nicaragua debió rendir cuentas al Fondo Monetario Internacional por el convenio trianual celebrado en octubre de 2007 (Infolatam 07/04/2011).

En el caso de Dominica, la cooperación venezolana se plasmó en la inauguración en 2009 de una planta de almacenamiento cuya capacidad alcanza los 35.000 barriles de combustibles tipo diesel, gas licuado de petróleo, gasolina y combustible para aeronaves. En el acto inaugural, Chávez destacó que la planta es de propiedad social y le pertenece al pueblo, siguiendo el espíritu del socialismo del siglo XXI (Infolatam 14/06/2009).

La negociación por el pago de la compra de petróleo de República Dominicana a la RBV es un ejemplo que pone en tela de juicio el principio de solidaridad sobre el que descansan iniciativas de

¹¹⁷ Petrocaribe propone una escala de financiamiento entre 5% y 50% de la factura petrolera, tomando como referencia el precio de los hidrocarburos. Igualmente extiende el período de gracia para el financiamiento de uno a dos años y prevé una extensión del período de pago de 17 a 25 años, reduciendo el interés a 1%, si el precio del petróleo supera los 40 dólares por barril. El pago a corto plazo de 60% de la factura se extiende de 30 a 90 días. Con base en los principios solidarios de este acuerdo, la República Bolivariana de Venezuela está dispuesta a aceptar que parte del pago diferenciado de la factura se realice con bienes y servicios, por los que puede ofrecer, en algunos casos, precios especiales. Disponible on line en: <http://www.petrocaribe.org>. Consultado en noviembre de 2011.

cooperación sur-sur como Petrocaribe y ALBA. El 9 de junio de 2009 se reunieron el Ministro de Hacienda de República Dominicana y una delegación de funcionarios venezolanos con el objetivo de acordar la forma de pago del petróleo subsidiado que Venezuela le vende a dicho país. La oferta dominicana consistió en pagar con la cosecha de habichuelas negras -6.280 hectáreas- y servicios turísticos. No obstante, la propuesta fue rechazada y, aparentemente, reemplazada por la venta del 49% de las acciones de Refinería Dominicana de Petróleo (Refidomsa) a PDVSA (Infolatam 09/06/2009).

PetroAndina

Esta iniciativa comparte los trazos generales de Petrocaribe y comprende a los países andinos – Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- y Venezuela. La idea central es impulsar alianzas estratégicas empresariales entre compañías públicas de hidrocarburos en los países de la región en cuestión. Hasta el momento los resultados tangibles son: la creación de la empresa Petroandina que resultó de la alianza entre PDVSA y YPFB; el inicio de un proceso de negociación entre Ecuador y Venezuela para la refinación de petróleo en territorio venezolano de modo tal de ahorrar 1.000 millones de dólares anuales en la importación de crudo y el convenio firmado en 2009 entre Petroecuador y Operaciones Río Napo (Petroandina 2010).

En lo que respecta a la refinación del crudo ecuatoriano por parte de PDVSA, ha trascendido en la prensa que entre 2009 y 2011, Venezuela debió comprar las naftas y sus derivados en el mercado internacional –Arabia Saudita, Holanda, Italia y Letonia- para evitar incumplir el contrato bilateral (El Universal 24/06/2012). También señalan que en la compra de hidrocarburos refinados, se pagaron comisiones a las empresas transnacionales por la operación. La contradicción que se presenta es que, justamente, el objetivo del convenio Ecuador-Venezuela era evitar el pago de comisiones y, de esa manera, disminuir los costos de transacción (El Universal 24/06/2012).

Asimismo, el convenio Petroecuador-Operaciones Río Napo experimentó dificultades en su ejecución. En esa dirección, fue necesario reabrir la negociación de las condiciones económicas y técnicas. El objetivo original consistía en incrementar la producción de barriles diarios en el campo Sacha que explotaban conjuntamente ambas empresas. Operaciones Río Napo aportaba la tecnología y percibía una tarifa fija en función de una curva incremental de la producción. El problema se presentó cuando la producción registró una disminución de 2000 barriles de petróleo diarios y el negocio dejó de ser rentable para ambas empresas (Infolatam/Efe 07/04/2011).

Petrosur

Esta iniciativa de cooperación sur-sur comprende a los países del Cono Sur de América Latina – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- y Venezuela. La lógica que la inspira es la firma de acuerdos bilaterales entre las empresas estatales y PDVSA. Entre estos acuerdos destacan, a modo de ejemplo, un acuerdo entre Venezuela y Brasil para construir conjuntamente una refinería petrolera en Pernambuco y aquellos celebrados entre ENARSA y PDVSA, CAMMESA y PDVSA.

El proyecto más importante de Petrosur es la construcción del ‘gasoducto del sur’ que trasladaría el hidrocarburo desde Venezuela hasta Brasil, pasaría por Argentina, Uruguay y Paraguay. Además, existiría la posibilidad de que este ducto se interconecte con los ya existentes entre Argentina y Bolivia. Los resultados aún no son visibles. Entre los obstáculos se señalan el alto costo de la obra – alrededor de 20.000 millones de dólares-, la dificultad para mantener la presión en el ducto para el traslado de gas a grandes distancias –recordemos que tendría una extensión de 8.000 kilómetros- y la disconformidad de Bolivia puesto que el gobierno del país teme que la obra perjudique sus ingresos derivados de la exportación de gas a Argentina, Brasil y Uruguay.

Si analizamos en términos comparados las tres iniciativas, observamos que los resultados más concretos se presentan en el caso de Petrocaribe mientras que los proyectos de Petroandina y Petrosur no han logrado avances significativos que nos permitan evaluarlos. Asimismo, consideramos que la cooperación en el marco de Petrocaribe se acerca más a la idea de cooperación económica –Norte/Sur- puesto que reproduce las asimetrías tradicionales entre donante –Venezuela- y receptor –los pequeños países del Caribe. A modo de ejemplo, señalamos que los Estados caribeños contraen deuda con Venezuela aunque las condiciones y los plazos de pago resulten más flexibles.

Reflexiones Finales

A lo largo de este trabajo hemos observado que la cooperación sur-sur adquiere mayor visibilidad *vis a vis* la reducción paulatina de los flujos de AOD y de la creación de la categoría de PRM como criterio para priorizar el envío de los fondos.

También analizamos en términos comparativos el lugar de la cooperación sur-sur en la política exterior de Bolivia y Venezuela, siendo el primero un PRM baja y, el segundo un PRM alta. A pesar de esta diferencia, ambos comparten problemas vinculados a los altos niveles de pobreza y

desigualdad para los cuales la cooperación funciona como una herramienta que contribuye a mitigar, en parte, sus efectos sociales. Desde el inicio de las administraciones de Evo Morales y Hugo Chávez, los países han optado por modelos de desarrollo heterodoxos. No obstante los cambios implementados, sus economías continúan exhibiendo una gran dependencia de los recursos naturales no renovables –gas y petróleo- cuyos precios internacionales varían, independientemente, de los intereses que poseen ambos países. Esta situación obstaculiza el establecimiento de políticas para superar los problemas económicos estructurales y mejorar la distribución del ingreso.

Tal como sostuvimos al explorar los diseños de política exterior de Bolivia y Venezuela, la cooperación sur-sur ocupa un lugar relevante tanto en el plano discursivo –envuelta bajo un manto de ‘solidaridad’- como en las acciones implementadas. Sin embargo, el rol que cada uno de los Estados desempeña respecto de esta modalidad de cooperación los diferencia. Bolivia es, principalmente, un receptor de flujos de cooperación mientras que Venezuela tiene un papel dual ya que es receptor –Argentina, Cuba, Chile y España- y es oferente –para los países de América Central y el Caribe, los que integran el ALBA y Argentina.

Tanto en Bolivia como en Venezuela, la cooperación aparece asociada con el carácter pragmático de su política externa en donde se conjugan afinidades político-ideológicas –por ejemplo, los países del ALBA- y la satisfacción de sus necesidades más urgentes.

El rol de Venezuela como oferente nos lleva a reflexionar sobre otras cuestiones vinculadas a la dinámica que adquiere la cooperación sur-sur. En este sentido, los proyectos desarrollados con los países de América Central y el Caribe y del ALBA nos conduce a preguntarnos si la modalidad de la cooperación responde a una lógica sur-sur, si hay cooperación o comercio y si se reproduce o no el patrón tradicional de la cooperación económica.

Si analizamos las iniciativas de la denominada ‘petro-cooperación’, sostenemos que hay una mixtura peculiar de cooperación económica y comercio. La primera se observa en el acceso a recursos –petróleo- de los que tales países carecen, en condiciones de pago preferenciales y plazos más largos para cancelar la deuda contraída. La segunda se evidencia en los intentos de expandir los intereses económicos venezolanos en la región a través de la conformación de empresas energéticas mixtas donde PDVSA lideraría el negocio de los hidrocarburos en los diferentes eslabones de la cadena. Asimismo buena parte de los acuerdos celebrados entre la RBV y la Argentina son contratos de compra-venta y no de cooperación sur-sur. Otra cuestión a tener en

cuenta es que, en los casos analizados, los flujos de cooperación sur-sur se encuentran muy ligados a las 'alianzas políticas' y esto implica reflexionar sobre la sostenibilidad de los mismos en el mediano y largo plazo. En esta dirección, el principal factor a considerar, es si los proyectos de cooperación creados y liderados por Hugo Chávez continuarán o no, frente a un escenario doméstico plagado de incertidumbres relativas a la salud del presidente y marcado por los fuertes cuestionamientos realizados por la oposición durante la campaña electoral por las presidenciales de octubre de 2012.

Parte de la bibliografía consultada refleja una tendencia generalizada a percibir la cooperación sur-sur como una nueva modalidad desinteresada y, de cierta manera, altruista. Desde nuestro punto de vista, el énfasis discursivo sobre el carácter 'desinteresado' y 'solidario' de esta modalidad de cooperación puede ser interpretado como una vía para marcar las supuestas diferencias con los patrones de cooperación tradicionales. Los casos analizados nos permiten sostener que si bien, estas iniciativas son una herramienta que contribuyen a solucionar problemáticas puntuales, también están orientadas a satisfacer los intereses individuales de los Estados que las despliegan. El exceso de retórica y la escasa transparencia de la información vinculada a la concreción de los proyectos anunciados, constituyen un denominador común a las iniciativas de cooperación sur-sur desarrolladas en la región. A ello se suman denuncias sobre episodios de corrupción asociados a la gestión y el manejo de dichos fondos tal como lo ilustran los casos de ALBANISA, el fideicomiso argentino-venezolano y la asociación entre Petroecuador y Operaciones Río Napo, entre los más destacados. Frente a esta situación se hace necesario continuar revisando los compromisos asumidos y la evolución de los resultados obtenidos a través de la implementación de los acuerdos de cooperación sur-sur existentes.

Referencias Bibliográficas

-Alonso, José Antonio, *et. al.* (2007) *Cooperación con Países de Renta Media: justificación y ámbitos de trabajo*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

-Arriagada Herrera, Genaro (2006) "Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 20, Madrid.

-Barreto, Luz Marina (2007) "El socialismo del Siglo XXI y los límites de las utopías en la racionalidad y la motivación humanas", *Colombia Internacional*, N° 66, julio-diciembre, pp. 52-69.

-**Bouzas, Roberto; Da Motta Veiga, Pedro & Ríos, Sandra** (2008) “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur”, en **Lagos, Ricardo** (Comp.) (2008) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, EDHASA, pp. 319-348.

-**Da Motta Veiga, Pedro & Rios, Sandra** (2007) “O Regionalismo Pós-Liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, Serie Comercio Internacional, N° 82, Santiago de Chile, CEPAL, julio.

-**González, Ivonne & Martner, Ricardo** (2010) “Del Síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, CEPAL, Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, XX Seminario de Política Fiscal, 26-29 de enero, Santiago de Chile. Disponible on line en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Martner_Gonzalez.pdf.

-**Isbell, Paul** (2006) “El gas: una cuestión conflictiva en América Latina”, Real Instituto Elcano, ARI N° 48, Madrid.

-**Lagos, Ricardo** (Comp.) (2008) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación*, Buenos Aires, EDHASA.

-**Lorenzini, María Elena** (2011) “La relación Argentina-Venezuela 2003-2010: ¿un vínculo de ritmos oscilantes?”, 3° Encontro Nacional da ABRI, São Paulo, Brasil, julio.

-**Maira, Luis** (2007) “Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales”, Revista *Nueva Sociedad*, N° 209, mayo-junio, pp. 66-81.

-**Malamud, Carlos** (2007) “La Cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas y no tan buenas intenciones”, en Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano, 17/05/2007, Madrid.

-**Romero, Carlos** (2002/03) “Estados Unidos y Venezuela: una relación necesaria”, *Colombia Internacional*, N° 56-57, septiembre-junio, pp. 112-129.

-**Romero, Carlos** (2010) “La Política Exterior de la Venezuela Bolivariana”, *Working Paper*, N° 4.

Disponible on line en:

<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/La%20politica%20exterior%20de%20la%20Venezuela%20bolivariana.pdf>.

-**Sanjuán, Ana María** (2008) “América Latina y el Bolivarianismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región”, en **Lagos, Ricardo** (Comp.) (2008) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación*, Buenos Aires, EDHASA, pp. 145-178.

-**Sennes, Ricardo & Pedrotti, Paula** (2008) “Entre la geopolítica y la geoeconomía: la energía en las relaciones latinoamericanas”, en **Lagos, Ricardo** (Comp.) (2008) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación*, Buenos Aires, EDHASA, pp. 527-570.

-**Vaillant, Marcel** (2007) “Convergencias y Divergencias en la integración latinoamericana”, Serie Comercio Internacional, N° 83, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.

Documentos

-Acuerdo de Cooperación Cuba-Bolivia, 31/12/2005.

-Acuerdo “Gran Mariscal de Ayacucho” complementario al Convenio de Cooperación Técnica en Materia de Cooperación Educativa, 26/05/2006.

-Acuerdo de compra-venta de ómnibus entre Tecnología Avanzada en Transporte (TATSA) y PDVSA, 06/03/2008.

-Acuerdo de Cooperación en Materia de Educación Superior entre Venezuela y Bolivia, 23/01/2006.

-Acuerdo del Bicentenario, Buenos Aires, 11/08/2009.

-Acuerdo Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 06/04/2004.

-Carta de intención INTI-Ministerio del Poder Popular para la Industria Ligera y Comercio (MILCO), 17/04/2007.

-Carta de Intención para establecer los mecanismos de cooperación técnica-científica para el fortalecimiento del circuito cárnico en la República Bolivariana de Venezuela, 21/02/2007.

-Carta de Intención para la modernización y suministro de implementos, maquinaria y tecnología agroindustrial y alimentaria, 19/08/2003.

-Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina, Buenos Aires, 01/02/2005.

-Comunicado Conjunto de los Presidentes de República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina, Buenos Aires, 11/08/2005b.

-Contrato de suministro de maquinarias e implementos agrícolas y plantas agroindustriales de origen argentino al Ministerio de Agricultura y Tierras de la República Bolivariana de Venezuela, 04/11/2005.

-Contrato entre la CVA y el INTI, 06/07/2009.

-Contrato entre la Fundación CIARA y el INTA, 05/08/2008.

-Convenio de Colaboración en Materia de Salud entre Bolivia y Argentina, 22/07/2004.

-Convenio de Cooperación Binacional entre Venezuela y Bolivia, 22/11/2007.

-Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina (INAP) y el Servicio Nacional de Administración de Personal de Bolivia (SNAP), 27/03/2006.

-Convenios de Financiamiento Externo firmados 2001-2010, Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Vice Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento externo. Disponible on line en: http://www.vipfe.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=categoria_vista&id=557&id_item=240

-Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de Mutuo Respeto y Colaboración entre el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 7/11/2011. Disponible on line en: <http://www.bolivia-usa.org/pdf/convenio-marco-espanol.pdf>

-Cooperación Española en Bolivia. Marco de Asociación País 2011-2015, 08/10/2010.

-Declaración Conjunta de Presidentes, Caracas, 20/04/2010.

-Declaración de Cancilleres, Buenos Aires, 31/07/2003.

-Declaración Presidencial, Buenos Aires, 09/12/2009b.

-Declaración Presidencial, Buenos Aires, 15/05/2009a.

-Declaración Presidencial, Venezuela, 06/03/2008.

-Informes de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, 2006-2009; 2010.

-Informes de la SEGIB 2008, 2009, 2010.

-Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia, PNUD, 2010.

-Lineamientos para la gestión de la cooperación técnica entre países en desarrollo, Bolivia. Disponible on line en: http://archivo.vipfe.gob.bo/PR/Documentos/Financiamiento-Externo/Sur-Sur/Lineamientos_coop_tec_paises.pdf

-Manifiesto de Buenos Aires, Buenos Aires, 10/08/2001.

-Memorándum de Cooperación y Asistencia Técnica entre ambos Ministerios, 29/06/2006.

-Memorándum de Entendimiento entre COTO CICSA y PDVAL SA, 06/03/2008.

-Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Justicia y DDHH de Argentina y el Ministerio de Justicia de Bolivia, 05/11/2007.

-Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina y el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat de la República Bolivariana de Venezuela, 21/02/2007.

-Memorándum de entendimiento entre Exologística SA y PDVAL SA, 06/03/2008.

-Memorándum de Entendimiento entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires de la República Argentina y el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior de la República Bolivariana de Venezuela, 16/05/2009.

-Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Educación de la República Argentina y el Ministerio del Poder Popular para la educación superior de la República Bolivariana de Venezuela, 16/05/2009

-Mensaje del Presidente Evo Morales Ayma, 29/01/2012. Disponible online en: http://www.comunicacion.gob.bo/docs/mensaje_29_de_enero.pdf.

-Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia, 2006.

-Programa de Intercambio Cultural entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela para el período 2009-2011, 16/05/2009.

-Programa de Gobierno MAS-IPSP 2010-2015 “Bolivia País Líder”. Disponible on line en: <http://www.dric.umss.edu.bo/documentos/convocatorias/2012/CTPD/PlanGob.pdf>

-Protocolo de Intenciones entre el Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia y el Ministerio de Salud y Ambiente de Argentina, 29/06/2006.

-Revista FO.AR (Nº 9, abril de 2008), (2009).

Periódicos

-BBC, 02/12/2009.

-El Universal, “El pacto de Chávez y Correa”, 24/06/2012.

-Infolatam, “República Dominicana planteará pagar el petróleo de Venezuela con habichuelas y turismo”, 09/06/2009.

-Infolatam, “Venezuela: Ayuda a Nicaragua ascendió 511 millones de dólares en 2010”, 07/04/2011.

-Infolatam/Efe, “Petroecuador modificará contrato com PDVSA para subir producción”, 07/04/2011.

-Infolatam: “Venezuela: Chávez promete a Dominica crudo por 200 años”, 14/06/2009.

-La Estrella del Oriente, 18/07/2011.

-La Política On Line, 18/01/2012.

-Los Tiempos, 29/11/2008.

-Periódico Cambio, 02/09/2011.

-Prensa Latina, 03/02/2011.

Sitios Webs

-Agencia de Cooperación Internacional de Chile: <http://www.agci.cl/>

-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo: <http://www.aecid.es/es/donde-cooperamos/>

-Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org>

-Cubadebate: <http://www.cubadebate.cu/>

-Embajada de Venezuela en Bolivia: <http://www.embajadaenbolivia.gob.ve>

-Ministerio de Educación de Bolivia: <http://www.minedu.gob.bo/>

-Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba: <http://www.cubaminrex.cu/>

-Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior de Venezuela: <http://mesnuevo.mpppeu.gob.ve>

-PetroAmérica: <http://www.pdvsa.com/>

-PetroCaribe: <http://www.petrocaribe.org>

-SEGIB: <http://www.segib.org>

-Yo, sí Puedo: <http://www.yosipuedo.com.ar/>

SOBRE LOS AUTORES

Bruno Ayllon Pino

Investigador becario doctor (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil). Docente e investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid.

E-mail: brunespa@gmail.com

Natalia Ceppi

Doctora en Relaciones Internacionales. Profesora Adjunta de Derecho Consular y Diplomático de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

E-mail: nataliaceppi@yahoo.com.ar

Miryam Colacrai

Doctora en Ciencias Sociales (UBA) Investigadora del Conicet. Profesora Titular por Concurso en Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario y profesora de posgrados del área. Ha dirigido entre 2006-2012 el Centro de Investigaciones en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D/UNSAM) y actualmente es Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional en la Universidad Nacional de Rosario (UNR)

E-mail: miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar

Alejandra Kern

Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora de la Maestría en Cooperación Internacional. Directora del Centro de Investigaciones sobre Cooperación Internacional y Desarrollo. Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Humanidades.

E-mail: alejandra.kern@gmail.com

María Elena Lorenzini

Doctora en Relaciones Internacionales. Profesora Adjunta de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

E-mail: male_lorenzini@yahoo.com.ar

Margarita Olivera

Licenciada en Economía (UBA). Doctora en Economía en 'Sapienza' Università di Roma. Becaria Postdoctoral de Reinserción CONICET (2011-2013). Integrante del Centro de Investigaciones sobre Cooperación Internacional y Desarrollo. Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Humanidades. CICI+D, UNSAM. Profesora invitada en la Maestría en Desarrollo Económico de la UNSAM.

E-mail: marga.oli@gmail.com

Valeria Pattacini

Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL). Master en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM/Georgetown University). Cursa el doctorado en Ciencias Sociales (FLACSO). Docente y Coordinadora de la Maestría en Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de San Martín. Investigadora del Centro de Investigaciones en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D)

E-mail: valeria.pattacini@unsam.edu.ar

Miguel Gabriel Vallone

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador. Magister en Ciencias Sociales del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Director de la Maestría en Cooperación Internacional UNSAM. Investigador del Centro de Investigaciones en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D).

E-mail: mvallone@unsam.edu.ar

Lara Weisstaub

Licenciada en Ciencia Política (UBA). Magíster en Cooperación y Desarrollo de la Universidad de Pavia (Italia). Doctoranda en Historia de la Universidad de San Andrés. Investigadora del Centro de Investigaciones en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D). Becaria de doctorado tipo II de Conicet.

E-mail: larawb@gmail.com

Miryam Colacrai
(Compiladora)

Autores:

Bruno Ayllón Pino

Natalia Ceppi

Miryam Colacrai

Alejandra S. Kern

María Elena Lorenzini

Margarita Olivera

Valeria Pattacini

Miguel Gabriel Vallone

Lara Weisstaub

