



Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina

Estudio de casos

Bernabé Malacalza

Investigador adjunto del CONICET y profesor en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes

bernabe.arg[.]gmail.com

Resumen

La trayectoria de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo (CSSD) de América Latina presenta altibajos, con ciclos de auge, retracción y estancamiento. Los vaivenes se deben a factores estructurales y de agencia, tales como la crisis de la globalización, las diversas coyunturas políticas y económicas internacionales y regionales, las agendas de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como a las vulnerabilidades y giros de las políticas de cooperación latinoamericanas. El presente estudio analiza las continuidades y cambios de las políticas de CSSD de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela desde 2015. Serán abordados discursos, planes nacionales de desarrollo, estrategias-país o lineamientos de política, asignación geográfica y sectorial de iniciativas y modelos institucionales. En cada caso serán apuntados los dilemas políticos que determinan las principales trabas que obstaculizan que la CSSD opere como motor de cambio internacional y desarrollo sostenible.

Palabras clave

Cooperación internacional para el desarrollo, cooperación Sur-Sur, desarrollo sostenible, fortalecimiento institucional, agencias de cooperación Sur-Sur.

Abstract

The trajectory of South-South Development Cooperation (SSDC) in Latin America presents ups and downs, involving boom, retraction and stagnation cycles. Fluctuations are due to structural and agency factors, such as the globalization crisis, different political and economic conjunctures, changes in donors of the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and vulnerabilities and turns in Latin American cooperation policies. This study describes current changes and continuities of SSDC policies of Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Mexico, Peru, Uruguay and Venezuela. Discourses, national development plans, country-strategies or policy guidelines, geographical and sectoral allocation of initiatives and institutional models will be addressed. In each case the political dilemmas faced by the CSSD to operate as an engine of international change and sustainable development will be pointed out.

Keywords

International development cooperation, South-South cooperation, sustainable development, institutional strengthening, South-South cooperation agencies

Bernabé Malacalza

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Máster en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad de Barcelona, España. Máster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (Universidad de San Andrés y FLACSO Argentina) y Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de La Plata). En la actualidad es investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor del Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

1. Introducción

Los orígenes históricos de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo (CSSD) de América Latina se remontan a las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XX, cuando se comandaron las primeras iniciativas intergubernamentales de intercambio de conocimientos y expertos en la región. Luego, entre fines de los ochenta y principios de los noventa, nacieron los primeros fondos específicos para ofrecer cooperación bilateral y sus dos primeras agencias de cooperación: la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), en 1987, y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), en 1990. Hubo que esperar al nuevo milenio, con el impulso de la nueva agenda para el desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para que se crearan otras cinco: la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), en 2002; la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AECI), en 2007 —reemplazada, en 2009, por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)—; la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC); la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) —las tres últimas nacidas de instrumentos normativos impulsados entre 2010 y 2011—. En ese periodo, se aprobaron, además, la normativa para la exportación de servicios médicos y de colaboración económica de Cuba, y el fondo Petrocaribe bajo iniciativa de Venezuela, ambas en el año 2005.

El recorrido de la CSSD en América Latina es extenso, intenso, cambiante y diverso. Es un trayecto que presenta altibajos, con ciclos de auge, retracción y estancamiento, debido, entre otros factores, a diversas coyunturas políticas y económicas internacionales, agendas de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como a vulnerabilidades y giros en las políticas de cooperación latinoamericanas. De esa manera, la llamada época dorada de la CSSD, desde el 2000 hasta el 2014, coincide con un ciclo económico de bonanza de los precios de las materias primas y un ciclo político de *marea rosa* —de acuerdo con la expresión utilizada por Lievesley y Ludlam (2009)— o gobiernos progresistas. En contraste, la época actual está marcada por un ciclo de retracción económica y deterioro de los términos de intercambio y un ciclo político de *marea celeste* —siguiendo la nomenclatura que proponen Lorenzini y Pezra Doval (2019)— o de gobiernos liberal-conservadores, así como por un proceso político regional de creciente conflictividad, polarización e incertidumbre, en el que aparecen nuevos factores de agencia con el ascenso de orientaciones de ultraderecha, cuyo discurso cuestiona, entre otros asuntos, el sentido de la cooperación.

El presente estudio se propone analizar y comparar diversidades, continuidades y cambios de la CSSD regional desde 2015. Se parte de la noción de políticas de CSSD como resultantes de una combinación de factores de carácter socioestructural, narrativo, material, institucional y organizacional. El análisis pretende ofrecer una mirada ecléctica que se deriva de combinar enfoques teóricos diversos sobre narrativas, marcos interpretativos y bases institucionales-organizacionales de la cooperación. Los enfoques basados en el conocimiento, asociados en gran medida al socialconstructivismo, son útiles para poner el énfasis

en factores ideacionales, en particular en las narrativas, los valores y las identidades, y ponderar el papel constitutivo de esos factores de agencia sobre los actores y las instituciones en las que opera la cooperación. Ello no supone descartar el realismo como herramienta crítica para analizar la construcción de los intereses nacionales como una categoría a explicar, ni desestimar el uso de las teorías de alcance medio para analizar los procesos burocráticos e institucionales al interior de los Estados.

El uso del concepto de CSSD —en lugar de cooperación Sur-Sur (CSS)— permite diferenciar esta dimensión de las relaciones Sur-Sur como un área específica de políticas que comprende la promoción y/o la colaboración en la construcción de capacidades entre países en desarrollo. En términos de modalidades, el trabajo analiza principalmente la cooperación técnica bilateral y triangular, así como la cooperación financiera reembolsable.

Desde el punto de vista metodológico, se plantea un estudio de casos múltiples con el objetivo de reseñar las políticas de CSSD de los once principales países oferentes de la región. Serán analizados aspectos tales como discursos y conceptos, planes nacionales de desarrollo, estrategias-país de cooperación internacional, lineamientos de política, leyes de cooperación, asignación geográfica y sectorial de acciones y proyectos emblemáticos.

La elección de casos está determinada por la participación de los países en su rol dual o de oferente neto de la CSS, establecido por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en su informe de 2018 y en su plataforma de internet, y que corresponden al ejercicio 2016 (SEGIB, 2018). Desde el rol de oferente neto o dual, México es el país que registra un mayor volumen de proyectos y acciones (177); le siguen, en orden de importancia relativa, Argentina, Chile, Colombia, Brasil y Cuba, con 124, 117, 102, 78 y 71, respectivamente. En el tercer pelotón de países, se encuentran Uruguay, Perú, Ecuador y Costa Rica, con 41, 39, 32 y 22, respectivamente (SEGIB, 2018). Finalmente, se añade el caso de Venezuela, que fue —al menos hasta 2013— uno de los principales oferentes en términos monetarios, a través de préstamos concesionales del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y del fondo Petrocaribe, o de donaciones del fondo social de la empresa Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) (ECOSOC, 2008; Domínguez Martín, 2016)¹.

Las bases de datos mencionadas han sido enriquecidas con trabajo de campo que comprendió entrevistas a informantes clave, todas ellas bajo el esquema de *Chatham House Rules*, por lo que se incluyen algunos de sus contenidos, pero sin identificar a sus autores². Esos insumos han servido, además, como un marco de referencia amplio para conocer cómo está constituido en cada caso el sistema de la cooperación internacional al desarrollo (CID) y cuáles son los principales desafíos actuales³.

¹ Se estima que Venezuela llegó a realizar en su punto álgido un esfuerzo de cooperación equivalente al 1,9% de su producto nacional bruto (ECOSOC, 2018). De acuerdo con Domínguez Martín (2016), el BANDES otorgaría préstamos con elevada concesionalidad (77,3%) a los países de Índice de Desarrollo Humano (IDH) bajo, y de entre el 14,1% y el 28,4% a los de IDH medio, mientras que Petrocaribe ofrecería préstamos con un nivel de concesionalidad del 59,5%, que está en el rango de subvención de otros países y organismos vinculados a la cooperación energética, como Arabia Saudita, Kuwait, el Fondo de la OPEP o el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África.

² La lista de personas entrevistadas cara a cara o a través de teleconferencia o mensajería comprende (en orden alfabético según apellido) a Elodie Brun, Daniel Castillo, Valeria Giacchino, Lianne Guerra Rondón, Andrés Gutiérrez, Santiago Lombardi Bouza, Luara López, Carlos Milani, Fernando Nivia-Ruiz, Gabriela Sánchez Gutiérrez, Karen van Rompaey, Andrea Vignolo y Jaime Daniel Villa.

³ El autor agradece muy especialmente su colaboración a las entrevistadas y los entrevistados, así como los intercambios de apreciaciones y bibliografía durante la elaboración del texto de José A. Sanahuja, Monica Hirst, Lianne Guerra Rondón, Valeria Giacchino, Karen van Rompaey, Andrés Gutiérrez y Fernando Nivia-Ruiz.

La estructura del documento es como sigue. En el segundo apartado se perfila una descripción de la estructura internacional caracterizada por una crisis de globalización y una transición de hegemonía, y cambios de ciclo económico y político que tienen un impacto ineludible en la CID. En los apartados tercero y cuarto se analizan las narrativas, valores e identidades de la CSSD a partir de giros y continuidades presentes en discursos presidenciales, planes nacionales de desarrollo, y lineamientos o estrategias de la CSSD de los casos analizados. En el quinto apartado se evalúan los *marcos interpretativos* de la CSSD según las orientaciones geográficas y sectoriales de las iniciativas. En el sexto, el análisis se ciñe a las bases institucionales y organizacionales de la CSSD, y se reflexiona sobre la viabilidad de los diferentes modelos institucionales y los niveles de profesionalización de los órganos rectores. Finalmente, en la última sección de conclusiones se apuntan los principales elementos que aporta el trabajo en cuanto a plantear dilemas políticos y abrir un debate sobre el estado de la CSSD en la región como motor de cambio internacional.

2. Condiciones estructurales y ciclos de la CSSD: de la bonanza a la incertidumbre

En un marco global de cambio sistémico e histórico —que puede leerse como una crisis de transición de la globalización y de la hegemonía sobre la que se ha basado el orden internacional liberal, y donde se encienden alarmas por el avance de la disputa entre Estados Unidos y China—, la CSSD atraviesa una fase de estancamiento e incertidumbre, que ha llevado incluso a algunos retrocesos, fruto del impacto del cambio de ciclo político y económico en la región. Desde finales de 2015 —con la victoria electoral de Mauricio Macri en Argentina, la llegada al poder de Michel Temer (tras la destitución de Dilma Rousseff en Brasil), el inicio del proceso de “descorreización” con Lenín Moreno en Ecuador (producto del referéndum de febrero de 2018), y el ascenso al poder en 2019 del ultraderechista Jair Bolsonaro en Brasil— se percibe un fin de ciclo político (Lorenzini y Pereyra Doval, 2019).

Fruto del ascenso de gobiernos liberal-conservadores y de ultraderecha, la región atraviesa un periodo de mayor polarización ideológica y de creciente conflictividad en las relaciones bilaterales. Un claro ejemplo es el abandono, en abril de 2018, de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) por parte de siete gobiernos (Argentina, Brasil, Ecuador, Chile, Colombia, Perú y Paraguay) para la posterior creación, en marzo de 2019, del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). Todo eso converge, además, en una falta de visión política y de estímulo a los procesos de integración regional que sustentan a la CSSD, la cual desaparece de la mayoría de discursos presidenciales, y es estigmatizada o asociada con la corrupción, o reemplazada por otros términos como “asistencia al desarrollo” o “asistencia técnica” (Lima y Milani, 2016).

Al escenario político hay que sumar el panorama de fin de ciclo económico. La mayor vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos es producto de una tendencia mundial negativa a la salida de capitales desde los mercados emergentes, el recrudecimiento del endeudamiento y la caída del precio de los *commodities* a partir de 2014 (UNCTAD, 2018). Pero además existe un componente explosivo causado por la profundización de las brechas estructurales en la región con los mayores índices de desigualdad del mundo, donde los ingresos per cápita del 20% más rico de la población son en promedio veinte veces superiores a los del 20% más pobre, y el coeficiente de Gini para 2018 registró un 0,5%, superando incluso al 0,45% de África Subsahariana (CEPAL, 2018).

Estos fenómenos van unidos a nuevas tendencias en CID, tales como la creciente *securitización* de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los donantes del CAD-OCDE, o el fenómeno “más allá de la

ayuda”, que se expresa en un proceso de menor relevancia de la AOD, mayor diversificación y privatización de la CID, y creciente auge de las finanzas globales y de la cooperación financiera reembolsable. Este escenario de “fin de la ayuda” es bien marcado para la región, donde la AOD como porcentaje del ingreso bruto regional ha caído de forma pronunciada desde el 1,2% en 1960 hasta alcanzar su nivel más bajo de 0,2% en 2014 (CEPAL, 2018). A ello hay que sumar el efecto de la graduación de la AOD, pues —si se toma como referencia la tasa promedio de crecimiento interanual entre 2012 y 2017— al menos trece países en 2030 y ocho países en los años subsiguientes serán excluidos de la lista de receptores del CAD, lo que equivale a casi el 70% del total regional.

Sumado a ello, la CSSD regional pareciera haber perdido el dinamismo de otros tiempos. Siguiendo los datos de los informes de la SEGIB, la caída es evidente. Si se compara la época dorada (2007-2013) con la etapa de retracción (2013-2016), la tasa media de crecimiento anual de proyectos y acciones de CSSD pasó del 7,8% a un negativo 8,2% (Rivero y Xalma, 2019). Esta tendencia es más preocupante si se advierte que la CSSD sigue siendo marcadamente bilateral (un 82,6% de las iniciativas mantenidas en ejecución cada año), mientras que la cooperación triangular (un 10,3% del total) se encuentra todavía en un estancamiento, pues el total de iniciativas se redujo de 162 a 149 entre 2015 y 2016, algo lejos de los picos de valor máximo registrados en 2013 (212) y 2014 (208) (Rivero y Xalma, 2019).

En un escenario de franco descenso de las iniciativas de CSSD, hacen su aparición nuevas narrativas y orientaciones en la cooperación regional. Esto puede abrir un periodo más incierto e impredecible, en el que no pueden darse por sentadas las certezas de la etapa anterior, ya sea en términos de los estímulos dados por la bonanza económica y el alza en el precio de los *commodities* o del petróleo, del vínculo entre presidentes ideológicamente afines, de la activa diplomacia presidencial que sirvió como herramienta política útil para acelerar la toma de decisiones o resolver disputas, del anclaje en los regionalismos postneoliberales y su permeabilidad para instituir acuerdos intergubernamentales, mecanismos y fondos de cooperación regional, o del protagonismo de los países latinoamericanos como motores de cambio internacional en las discusiones sobre la arquitectura global de la CID.

3. Narrativas, valores e identidades de las políticas de CSSD

3.1. Los grandes giros narrativos

Los grandes giros narrativos tienen un efecto ineludible sobre los discursos y las políticas exteriores y de CSSD. El caso de Brasil es innovador, en el sentido de que se introduce una nueva narrativa afín al antiglobalismo reaccionario. Si se compara con los discursos de Luiz Inacio Lula da Silva, el giro narrativo en la política exterior de Jair Bolsonaro es contundente. Como señala Cesarino (2019), desde la lógica de “nosotros primero”, antiizquierdista y anticooperación, esto plantea una cruzada o “guerra contra el marxismo cultural” en la diplomacia brasileña. Los puntos más radicales de su discurso de asunción prometen acabar con “el sesgo ideológico”, combatiendo al socialismo y a las ideologías que ponen en riesgo la tradición, la familia y la religión: “Que Dios bendiga a nuestra nación. Brasil por encima de todo [...] el pueblo comenzó a liberarse del socialismo, de la reversión de valores, del gigantismo estatal y de lo políticamente correcto” (Bolsonaro, 2019).

De manera consistente con ese giro, se da un viraje en las aspiraciones internacionales del país relacionadas con un marcado antiglobalismo y una búsqueda de alineamiento con los Estados Unidos de Trump, excluyendo a Europa. En materia de CID, implica abandonar todo compromiso con países denominados “izquierdistas” o que plantean desafíos a la política estadounidense. La decisión se refleja, por ejemplo, en medidas como la reducción del papel de la ABC, o el abandono de proyectos de esta

con Venezuela, Bolivia, Cuba y Palestina. Un símbolo de esa política es la cancelación del Programa *Mais Médicos*, que permitía el ingreso de médicos cubanos para cubrir la demanda profesional insatisfecha en territorio brasileño (Goes, 2018).

Otro de los grandes giros narrativos recientes es el de México, con la emergencia de un discurso fundacional que opera como contranarrativa al neoliberalismo. En contraste con el globalismo adaptativo presente en los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Autonomista Nacional (PAN), la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), en diciembre de 2018, constituye, en palabras del nuevo presidente, “no solo un cambio de gobierno, sino un cambio de régimen, una salida del neoliberalismo” (PPRDigital, 2018).

Doctrinalmente, AMLO encuentra inspiración en el neoestructuralismo cepalino y fija esa visión a través del Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y México de CEPAL (2019), que establece como prioridad el reconocimiento a la migración como un problema de desarrollo con raíces estructurales antes que de seguridad⁴. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se alinea también con el PDI, en el sentido de que propone una mayor concentración de la CSSD en América Central y Caribe (Cortes Zea, 2020). Ello, sin embargo, no impide al gobierno mexicano sostener una mirada pragmática que no reniega de su participación en la Alianza Global sobre Cooperación al Desarrollo Efectiva (AGCED) como miembro de la OCDE.

El giro narrativo de Ecuador es uno de los más pronunciados. Tras la llegada al gobierno de Lenin Moreno en mayo de 2017, y con el impulso a la consulta popular de febrero de 2018 para prohibir la reelección indefinida, se instaló una nueva narrativa de “descorreización” que puso fin a la institucionalidad y a los conceptos creados durante la presidencia de Correa. Una de las nociones ordenadoras que fueron eliminadas de la Constitución de 2008 es la del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, cuya visión ponía en cuestión el desarrollo en pos de “una aspiración más amplia y más profunda de la vida” (Ayllón y Dolcetti, 2014). El anuncio de salida de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2018, la posterior retirada de la Unasur o la entrada a Prosur en 2019, son algunos de los ejemplos de los cambios en la agenda externa. En materia de CID, tras la eliminación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) en 2016 (por razones presupuestarias), se creó la Subsecretaría de Cooperación en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, mostrando así un alineamiento de la política de CSSD con la agenda de la eficacia de la ayuda.

3.2. Continuidades y cambios en las narrativas adaptativas y reformistas

La llegada al poder de nuevas coaliciones de gobierno en la región suele motivar cambios en los acentos y matices de las políticas de CSSD, a pesar de que las continuidades —en el caso de los países sudamericanos del Pacífico— suelen ser más acentuadas. Esa trayectoria de continuidad también está bastante consolidada en el posicionamiento político de países como Argentina, Uruguay y Costa Rica.

En el caso de Argentina —aunque con un breve interregno durante la presidencia de Macri—, la narrativa globalista reformista se mantuvo a lo largo de la última década. Ello se observa durante el ejercicio de la presidencia del G-77 más China en 2011, en la participación en el G-20, en la articulación con el bloque G-90 en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en declaraciones de instituciones re-

⁴ El PDI es también una alternativa al levantamiento del muro en la frontera entre Estados Unidos y México, reemplaza los planes Mesoamérica y Mesoamérica Sin Hambre (MSH) y busca conseguir el compromiso y el financiamiento estadounidense con una política de cambio estructural, evitando la *securitización* de la agenda de desarrollo y del fenómeno migratorio.

gionales como la Unasur o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En contraste, la Administración Macri (2015-2019) introdujo un giro narrativo más afín al globalismo adaptativo con el lema “queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo” (Casa Rosada, 2016) y a una concepción minimalista del desarrollo asociada al mundo de los negocios, al crecimiento económico y a la lucha contra la pobreza, marcando así una nueva identidad del país en iniciativas como un mayor alineamiento con Estados Unidos, la solicitud de acceso a la OCDE, o la recomposición de las relaciones con el FMI y el Banco Mundial (Frenkel y Azzi, 2018).

Sin embargo, en materia de CID, esto no implicó estar más a tono con la agenda de la eficacia ni con la AGCED, aun cuando se participó por primera vez de sus reuniones en 2016 como observador. El hecho de haber sido país anfitrión de la II Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la CSS —en conmemoración de los cuarenta años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), en marzo de 2019— obligó al gobierno argentino a mantener una participación constructiva aunque distante de los foros propiciados por el CAD, resaltando la importancia de que la CSSD se desarrolle bajo perspectivas y metodologías propias. No obstante, resultan sorprendentes algunos giros narrativos, como por ejemplo el que establece como prerrogativa de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN): “proponer el diseño de la política de Asistencia al Desarrollo ofrecida” (Decisión Administrativa 1146/2016). Con lineamientos que podrían resultar más afines al neoestructuralismo cepalino, se espera que la Administración Alberto Fernández refuerce los argumentos de la narrativa globalista reformista.

Otro de los casos en los que se observan continuidades con oscilaciones es el de Colombia, que aspira a multiplicar su presencia en organismos multilaterales y ganar prestigio internacional con la solicitud de adhesión a la OCDE en 2013. La narrativa del globalismo adaptativo se resume en las palabras del presidente Santos (2010): “hay que saberse globalizar y no solo dejarse globalizar”. Durante su presidencia, Santos apostó fuertemente por la CID con la creación de la APCI en 2011 y su estrategia de diversificación de la CSS en el Plan de Desarrollo 2014-2018 (Ruiz, 2018; Nivia-Ruiz y Ramos Héndez, 2015).

La relación con Estados Unidos fue clave en la agenda de la CSSD colombiana. Como bien señalan Tickner y Morales (2015: 174), el gobierno de Santos buscó reforzar el estatus de país aliado y socio para la continuidad de la ayuda, y utilizar su condición de “exportador” de la seguridad para ganar legitimidad a nivel regional y mundial. Este sería el caso, por ejemplo, de los proyectos de cooperación alineados con la temática de construcción de la paz (Bergamaschi *et al.*, 2017). En contraste, el gobierno de Duque ha resultado más aquiescente con la agenda de seguridad de Washington, con el endurecimiento de las políticas contra las FARC tras el rechazo plebiscitario al pacto del gobierno de Santos y el cambio de denominación de “guerrilla” por “narcoterrorismo” (Duque, 2019). La crisis política y migratoria con Venezuela asoma como eje ordenador de su política de CID, mientras se apuesta por el globalismo adaptativo tras la invitación de ingreso a la OCDE en 2018 y la asunción del comité directivo de la AGCED (APC, 2019).

La narrativa del globalismo adaptativo fue la marca de los gobiernos de la Concertación de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2007-2010) en Chile. La musculatura adquirida por la activa política de negociaciones comerciales internacionales, apertura económica, y acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio —junto con la participación en asociaciones transregionales como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés)— resultó clave para establecer las bases de una política exterior apoyada en la búsqueda de prestigio internacional, la atracción de inversiones y la liberalización comercial (Gutiérrez y Jaimovich, 2017). Asimismo, el ingreso como miembro de la OCDE en 2010, y la creación de la Alianza del Pacífico en 2011 fueron semillas que contribuyeron a dinamizar ese rol en la CSSD y la cooperación triangular. Sin embargo, se observó un

tono más afín al globalismo reformista durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018). En él se introdujo una perspectiva de mediano plazo en su política y estrategia de cooperación 2015-2018, pues se priorizó la Agenda 2030 y se hizo una llamada, en sintonía con la CEPAL, a la no exclusión del CAD y a la reducción de las brechas estructurales tras el debate abierto en 2016 por la graduación de Chile (Bachelet, 2014). En contraste, Sebastián Piñera (2018-2022) ha restablecido el tono globalista adaptativo, haciendo una defensa del orden internacional liberal e impulsando una agenda de seguridad, democracia y derechos humanos en la CID.

El caso de Perú es otro de los ejemplos de continuidad a pesar de los cambios en la coalición gobernante. Desde el gobierno de Ollanta Humala, se asume una narrativa globalista adaptativa en la política nacional de cooperación técnica internacional de APCI, en el contexto de la conversión a la condición de País de Renta Media Alta en 2008, y de iniciativas como la solicitud de ingreso a la OCDE en 2012 o la participación activa en la AGCED desde 2013 (Olivera Cárdenas, 2019). El gobierno de Martín Vizcarra muestra, en ese sentido, una estrategia renovada para ganar prestigio con la aprobación de un fondo de CSSD y de una declaración de política de cooperación técnica internacional en conformidad con la Declaración de París y la OCDE.

Uruguay es un referente de continuidad y solidez en materia de cooperación en la región. Su adscripción a la narrativa globalista reformista ha sido una constante en los gobiernos del Frente Amplio (Lamas, 2017). A partir de la creación de la AUCI en 2010, esa visión reformista se reforzó con profesionalización e institucionalidad. El retorno de Tabaré Vázquez a la presidencia en 2015 marcó una línea de continuidad con José Mujica, pero en el contexto de nuevos desafíos por el impacto de la graduación de la AOD en el aumento de las cuotas del país a organismos internacionales, o en la exclusión de fondos multilaterales (Vignolo y van Rompaey, 2020). Con el apoyo político y técnico en la CEPAL y, luego, el diálogo con el Centro de Desarrollo de la OCDE —del cual Uruguay es miembro pleno desde 2015—, se facilitó la reflexión en torno a una narrativa nueva, la del “desarrollo en transición”. En ese sentido, el presidente Tabaré Vázquez promueve un planteamiento de no penalización a los países en desarrollo: “El desarrollo en transición no es un concepto caprichoso. Es la expresión más cabal de la situación de países que, como Uruguay, están en la senda del desarrollo pero aún necesitan de una cooperación repensada y reorientada que los acompañe” (Vázquez, 2016).

Desde 2010, Costa Rica ha mantenido una imagen internacional de estabilidad económica, y de compromiso con la democracia y los derechos humanos, que ha actuado en favor de su doble papel como país receptor de CID y, progresivamente, como oferente. Esos logros, además de la continuidad institucional, habilitaron el interés de adhesión a la OCDE en 2012, un proceso continuado por las presidencias de Chinchilla (2010-2014), Solís Rivera (2014-2018) y Alvarado Quesada (2018-) que tomó forma con la aprobación de la hoja de ruta en 2015 (Quirós Gómez, 2017). En ese sentido, la política de cooperación internacional de Costa Rica (2014-2022) —un documento elaborado con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)— y el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se alinean con la agenda de la eficacia y establecen la necesidad de fortalecer la CSS como un instrumento de apoyo para el desarrollo (Vargas, 2019).

3.3. Acentos y matices en las narrativas contrahegemónicas

Tras la muerte de Hugo Chávez en 2013 y la llegada de Nicolás Maduro al poder, la época de esplendor del Acuerdo Petrocaribe pasó a la historia, opacada por una grave crisis política y una regresión autoritaria, acompañada de un drástico deterioro de los precios del petróleo, una hiperinflación, una emergencia económica, alimentaria y humanitaria, y una crisis migratoria sin precedentes. Frente a las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos y a la mayor presión internacional sobre el régi-

men, Maduro insertó en su discurso el término “guerra económica” en el marco de una estrategia defensiva y de supervivencia del Plan de la Patria 2013-2019, donde se destacaba la continuidad con los principios identitarios de Nuestra América y de Revolución Bolivariana de la época chavista. Las premisas del discurso fuertemente contrahegemónico, antiimperialista y antiestadounidense fueron asegurar una zona de paz en la región, fortalecer la estrategia de diversificación de mercados de hidrocarburos para PDVSA, promover vínculos Sur-Sur y revitalizar el acuerdo de cooperación con Cuba de médicos por petróleo (Gobierno de Venezuela, 2013).

Con la llegada de Raúl Castro (2008-2018) a la presidencia de Cuba, y ante la necesidad de mejorar la liquidez internacional a partir de 2011, se reemplazó la narrativa de la solidaridad por la de complementación internacional, a través de la que se potencia la exportación de servicios, o, en casos excepcionales como Haití, se mantiene la cooperación completamente gratuita. Las bases de esa narrativa están en la creación de la empresa comercializadora Servicios Médicos Cubanos en 2005 y en la consolidación del vínculo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Este cambio, sin embargo, no implicó una ruptura con la trayectoria ligada al internacionalismo médico, que se extendió a varias regiones del mundo desde 1963, incluidas África, Asia y Medio Oriente, y que fue acompañada por la formación de médicos en Cuba y en el exterior con la creación desde 1999 de la Escuela Latinoamericana de Medicina (Altamirano Vichot, 2019). Tal como señala Guerra Rondón (2019), la narrativa cubana se respalda en un discurso antiimperialista que construye la imagen de la potencia hegemónica, Estados Unidos, como impedimento para el logro de los objetivos nacionales y exalta los valores y la resistencia de la sociedad cubana, que, además, encuentra sustento identitario en la solidaridad internacional, la prioridad a los servicios básicos y la medicina preventiva y la labor en zonas rurales y de emergencia.

3.4. Narrativas, planes nacionales de desarrollo y estrategias de CSSD

Aun cuando las narrativas pudieran dar lugar a dudas sobre el compromiso de los países de la región con la Agenda 2030, es necesario observar algunos matices nacionales. Por ejemplo, como bien señala Guerra Rondón (2019) para el caso de Cuba, la narrativa contrahegemónica no implica seguir una “contra-agenda”, ni estar en desacuerdo con la agenda multilateral del desarrollo. Por poner un ejemplo, desde la asunción de Miguel Díaz-Canel en 2018, Cuba ha sido muy activa en el trabajo con la CEPAL, principalmente durante el ejercicio de la presidencia del Foro de Desarrollo Sostenible en 2019. Por tanto, ha proclamado su adhesión a la Agenda 2030 desde la visión de las brechas estructurales que promueve la CEPAL, pese a que su gobierno no ha presentado informes voluntarios de progreso de indicadores de la Agenda 2030.

Otro de los ejemplos es Brasil, donde existe una narrativa reaccionaria que pone en cuestión el orden internacional liberal y desacredita el contenido de las normas regionales y/o multilaterales, tal como se evidencia en el creciente obstruccionismo brasileño a consensos regionales o multilaterales, en la crítica al Acuerdo de París desde una posición soberanista frente al Amazonas, o en el reciente veto del presidente Bolsonaro a un artículo del Plan Plurianual (2020-2023) con referencia a la Agenda 2030 (Valor, 2019). Sin embargo, aun desde el nivel subagencial, se mantienen resistencias, tal como puede observarse en algunos pasajes de la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, donde todavía persisten menciones al desarrollo sostenible y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El Cuadro 1 permite analizar la relación entre los planes nacionales de desarrollo, los compromisos asumidos por la mayoría de los países ante la OCDE y los documentos nacionales de políticas y estrategias de la CID. Un primer punto que es necesario considerar es que, salvo en los casos de Chile y Argentina, en los que existe un programa de gobierno, todos los países de la región cuentan con planes

CUADRO 1. Planes de desarrollo y estrategias de CSSD

País	Plan de Desarrollo	Ejes del plan	Relación con OCDE	Estrategia de CSSD	Ejes de la estrategia
Argentina	Objetivos de Gobierno de la Argentina 2015-2019	Unión de los argentinos, lucha contra el narcotráfico y lucha contra la pobreza	Solicitud de acceso presentada en marzo de 2017	Decisión Administrativa 1146/2016. Lineamientos para la cooperación Sur-Sur (2013-2015) (no vigente)	“Proponer el diseño de la política de Asistencia al Desarrollo ofrecida por la Argentina, por la vía de la cooperación técnica y de la asistencia financiera cuando esté vinculada a la cooperación técnica”. (Decisión Administrativa 1146/2016)
Brasil	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 2020-2031. Plano Plurianual 2020-2023	Crecimiento económico, ambiente de negocios, infraestructura y competitividad, sostenibilidad ambiental, inclusión social con foco en igualdad de oportunidades	Solicitud de acceso presentada en mayo de 2017	Documento de estratégia da ABC, 2016. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica multilateral e bilateral, ABC, 2016. Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral, ABC, 2018	Alineamiento a prioridades nacionales; impacto nacional, regional o local; potencial de diseminación de conocimiento; sustentabilidad de resultados; desarrollo de capacidades; etc.
Chile	Programa de Gobierno de Chile 2018-2022	Crecimiento, empleo de calidad y oportunidades para todos; La familia en el centro; Seguridad ciudadana; Sociedad civil libre, vigorosa y diversa	Miembro desde 2010 y observador del CAD	Política y Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo 2015-2030. Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo 2015-2018.	Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible; Fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido; Consolidar el Sistema Nacional de cooperación internacional para el desarrollo
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo. Legalidad, emprendimiento y equidad para todos (2018-2022)	Pacto por la legalidad, pacto por el emprendimiento y pacto por la equidad	Invitada a ser miembro en mayo de 2018 (diálogo de acceso desde 2013)	Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional (CI) 2015-2018.	Construcción de la paz; Desarrollo rural sostenible, y Conservación y sostenibilidad ambiental
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 de Costa Rica	Seguridad Ciudadana; Ambiente y Ordenamiento Territorial; Gestión del riesgo; Competitividad e Innovación, y Bienestar Social	Aceptación de solicitud y en proceso de adhesión desde abril de 2015	Política de Cooperación Internacional 2014-2022	Seguridad Ciudadana; Ambiente y Ordenamiento territorial; Gestión del riesgo; Competitividad e Innovación; Bienestar Social
Cuba	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 de Cuba (2017-2030)	Turismo, producción de alimentos, industria biotecnológica y farmacéutica, servicios profesionales en el exterior, sector electroenergético y construcción	Sin relación	Principios de la colaboración económica. Resolución nº 43/2005. Normas para la contratación de profesionales y técnicos	Complementariedad, Integración de economías y solidaridad internacional

Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021)	Derechos para todos durante toda la vida; Economía al servicio de la sociedad, y Más sociedad, mejor Estado	Intenciones de acceder. Solicitud de acceso al Centro de Desarrollo presentada en diciembre de 2018	Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017-2021	Derechos humanos; Género; Sostenibilidad ambiental; Interculturalidad y participación, y Fortalecimiento de capacidades
México	Plan Nacional de Desarrollo de México (2019-2024)	Política y gobierno, política social y economía	Miembro desde 1994 y observador del CAD. En Comité Directivo de la AGCED	Ley de cooperación internacional para el desarrollo, 2011. Programa de cooperación internacional para el desarrollo 2014-2018	Fortalecer sistema de CID para una mejor gestión; Ampliar y promover la cooperación hacia países y regiones estratégicas; Relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades; Incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural
Perú	Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (2011-2021)	Desarrollo inclusivo, gobernanza, conservación y sostenibilidad ambiental, y competitividad	En proceso de adhesión desde 2012. Desde 2014, tiene un Programa País en OCDE. En Comité Directivo de la AGCED	Ley de cooperación técnica internacional, 1991. Declaración de política de cooperación técnica internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019	Desarrollo inclusivo; gobernanza, conservación y sostenibilidad ambiental y competitividad
Uruguay	Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050	Transformación productiva sostenible; Transformación social, y Transformación de las relaciones de género	Integración de grupos de trabajo temáticos. Miembro del Centro de Desarrollo OCDE desde 2015	Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030 (2018)	Posicionar las prioridades políticas en la agenda de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible; Generar nuevas oportunidades de cooperación internacional; Ampliar la capacidad oferente de Uruguay, y Fortalecer alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible
Venezuela	Venezuela Plan de la Patria 2013-2019 de Venezuela	Independencia nacional, socialismo bolivariano del siglo XXI, zona de paz en Nuestra América, Nueva geopolítica internacional, y preservar la vida en el planeta y salvar a la especie humana	Sin relación	Plan estratégico Socialista de PDVSA 2016-2026	Capítulo titulado "Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y el Caribe, que garantice la conformación de una zona de paz en Nuestra América"

Fuente: Elaboración propia a partir de PIFCSS (2020), entrevistas e informes de situación de cooperación internacional de cada país.

de desarrollo vigentes en los que sobresalen diferentes narrativas. Una segunda cuestión es que de la lectura de los documentos de Brasil, Colombia, Perú, Argentina y Chile, surgen expresiones afines a un lenguaje más empresarial y tecnocrático —como “crecimiento económico”, “ambiente de negocios”, “competitividad”, “igualdad de oportunidades”, “lucha contra la pobreza” o “emprendimiento”—, mientras que en los planes de desarrollo de México y Uruguay aparece una narrativa más acorde con el neoestructuralismo cepalino —con conceptos como “raíces estructurales”, “problema de desarrollo”, “desarrollo equitativo y sostenible”, “transformación productiva sostenible”, “cambio estructural”, “transformación social” o “transformación de las relaciones de género”—.

Finalmente, otra cuestión que se percibe en el Cuadro 1 es que la relación con la OCDE atraviesa, por acción y omisión, casi todos los documentos de política. No es casual que los primeros documentos de política de cooperación internacional en la región estén relacionados con los procesos de adhesión de esos países a la OCDE; tales son los casos de México desde 1994 y Chile desde 2010 como miembros plenos, o de Colombia, que fue invitada en 2018. Tampoco es mera coincidencia que, junto con el aumento del número de países que han iniciado un diálogo de adhesión o han expresado su intención de acceder a la OCDE, hayan sido aprobados una mayor cantidad de documentos de desarrollo y cooperación. Aunque no siempre los planes de desarrollo y las estrategias de cooperación expresan explícitamente el interés de acceso a la OCDE, buena parte del lenguaje utilizado en ellos suele estar alineado a las recomendaciones de esa organización. Por otra parte, los documentos no constituyen una referencia de continuidad, sino que por lo general expresan una visión del gobierno de turno que no suele constituirse en un marco interpretativo para la acción o la gestión, por lo que no existe un antes y un después de su aprobación.

3.5. Narrativas sobre la CSSD en disputa

Como se ha descrito, las disputas en torno a las narrativas de la CID y de la CSSD están a la orden del día en América Latina. Ello se refleja en el significado que se le otorga y el lugar que ocupa la CSSD en los discursos, las estrategias nacionales de desarrollo, y los lineamientos y documentos específicos de política. Se trata de una disputa de significantes que tiene, además, efectos en la política exterior, y establece clivajes sobre los cuales se definen lineamientos y prioridades.

Siguiendo el esquema propuesto por Sanahuja (2018), junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha, centrada en los conflictos distributivos en el ámbito económico, aparece en la actualidad un nuevo eje o clivaje fundamental, marcado por las posiciones frente a la globalización, entre cosmopolitismo y nacionalismo, o entre “globalistas” y “antiglobalistas”, según el consenso o el cuestionamiento existente en torno al orden internacional liberal en cuestiones como la globalización, la integración económica, el libre comercio, la política migratoria, la de seguridad o la agenda global del desarrollo. Si se parte de un análisis constructivista e histórico, es posible observar diferentes clivajes narrativos de la CSSD según las concepciones del desarrollo a las que adhieren las coaliciones gobernantes. De esa manera, puede aparecer con claridad una divisoria entre coaliciones gobernantes que apelan a discursos minimalistas del desarrollo —centrados en el crecimiento económico, las oportunidades de negocio y la lucha contra la pobreza—, y coaliciones gobernantes que postulan un discurso más afín con el neoestructuralismo cepalino en términos de reconocer los problemas del desarrollo como estructurales y multidimensionales. Dentro de ese discurso estructuralista, los contrahegemónicos ponen el acento en las asimetrías en el orden mundial y en las condiciones socioeconómicas sobre las que subyacen los modelos de desarrollo; mientras, los reformistas subrayan la necesidad de una transformación productiva socialmente inclusiva y ambientalmente sostenible. Cruzando los dos ejes —pro o contra orden internacional liberal y minimalista o estructuralista en cuanto a discursos del desarrollo— en un cuadro de doble entrada simplificado, aparecen cuatro grandes fundamentos narrativos de la CSSD en la región con diferentes raíces históricas y doctrinarias, y sus correspondientes acentos y matices nacionales de identidad y de intereses.

Cuadro 2. Narrativas de la CSSD en América Latina y el Caribe

Discursos del desarrollo en la coalición gobernante	Orden internacional liberal		
		A favor (globalistas) Cosmopolitismo	Contra (antiglobalistas) Nacionalismo
	Minimalista	Globalistas adaptativas	Antiglobalistas reaccionarias
Estructuralista	Globalistas reformistas	Antiglobalistas contrahegemónicas	

Fuente: Elaboración propia a partir de Sanahuja (2018) y Bergamaschi *et al.* (2017).

a) Globalistas adaptativas (eje Davos-París). Esta narrativa subraya el compromiso con el orden internacional liberal e impulsa una activa agenda en los países en desarrollo para incrementar su presencia global en instituciones multilaterales, promover la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada, y asumir, de manera creciente, un papel como donantes u oferentes de cooperación. Suele expresarse bajo el manto de un discurso de éxito nacional e integración al primer mundo, y en sintonía con el mundo empresarial y de las finanzas globales reunido en el icónico Foro Económico Mundial de Davos. Ello se expresa, por ejemplo, en la solicitud de ingreso a la OCDE⁵ o en la adhesión sin fisuras a la agenda de la eficacia de la ayuda y la Declaración de París (2005) promovida por el CAD de la OCDE. La mayoría de los discursos adoptan una concepción de desarrollo minimalista, centrada en el crecimiento económico, las oportunidades de negocio y la lucha contra la pobreza.

b) Antiglobalistas reaccionarias (eje Washington-Brasilia). Desde el surgimiento del movimiento político estadounidense de ultraderecha *Tea Party* en 2009 —en protesta contra la Ley de Estabilización Económica de Urgencia de 2008 de George W. Bush y contra los impuestos y el aumento de gasto público de Barack Obama—, esta narrativa es alimentada en el hemisferio por la llegada al poder de líderes como Donald Trump en Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil, que promueven “guerras culturales” en torno a la globalización, al género, la inmigración, el derecho a una vida digna, la educación de calidad, la soberanía alimentaria, el acceso a la tierra, el respeto y la no discriminación, la participación política en igualdad de condiciones, etc. (Sanahuja, 2018). Como bien señala Gómez-Reino (2019), esta narrativa antiayuda y anticooperación implica mayores recortes presupuestarios a la CID, obstrucciones a avances en agendas multilaterales de desarrollo, y una mayor securitización de la agenda de cooperación, vinculándola de manera más estrecha a objetivos nacionales de seguridad.

c) Globalistas reformistas (eje Porto Alegre-Santiago de Chile). Los sectores agrupados en torno al icónico Foro Social Mundial de Porto Alegre plantean la necesidad de regular la globalización a través de reglas regionales o globales que busquen reducir las desigualdades, y protejan los derechos laborales y sociales y el medio ambiente, con una regulación inclusiva de la inmigración y el reconocimiento de derechos de género. Doctrinalmente, en América Latina, esta narrativa encuentra su inspiración en la agenda neodesarrollista y neoestructuralista desarrollada por la CEPAL, en Santiago de Chile, desde

⁵ El deseo de acceder como miembro pleno a la OCDE exige el reposicionamiento de un país como “donante” de cooperación técnica. Entre las obligaciones de los países miembros de la OCDE, se encuentra la de contribuir al desarrollo económico de países en desarrollo y ampliar los presupuestos destinados a “proveer asistencia técnica”.

principios de 1990, en oposición al neoliberalismo y a la liberalización orientada por el Consenso de Washington. Se rescata la idea provinciana de asimetrías en el orden mundial y profundiza el análisis de las condiciones socioeconómicas y de inserción internacional de la región en la era de la globalización. En materia de CID, promueve activamente la CSSD y un mayor protagonismo del Sur Global en su visión reformista de la gobernanza de la CID, en la que se privilegia la búsqueda de consensos en el ámbito multilateral.

d) Antiglobalistas contrahegemónicas (eje La Habana-Caracas). La narrativa antiimperialista y tercermundista de los soberanistas y antiglobalistas de izquierda comprende los movimientos bolivarianos agrupados en torno a la ALBA y al eje La Habana-Caracas. Radicalmente opositores a la “globalización neoliberal”, identificada con el libre comercio, y a la actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las premisas del orden internacional liberal. Doctrinalmente, sus orígenes se localizan en la Primera Conferencia Tricontinental de La Habana en 1966, que contó con la participación de representaciones de África, Asia y América para formar una alianza en contra del colonialismo y del imperialismo, y a favor de la “globalización de los pueblos”, marcando una extensión hacia la región de la Conferencia de Bandung de 1955. En la actualidad, esta narrativa está en franco retroceso en la región. Un ejemplo es el cierre definitivo, en 2019, por parte del gobierno cubano de Miguel Díaz-Canel de la Organización de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina (OSPAAAL), organismo que fuera creado por la Tricontinental (Camacho Padilla y Palieraky, 2019).

4. Marcos interpretativos y orientaciones geográficas y sectoriales de las políticas de la CSSD

Partiendo de una perspectiva teórico-metodológica constructivista, Van der Veen (2011) argumenta que las ideas sobre los objetivos y motivaciones de la ayuda externa determinan su formulación e implementación, y las clasifica en tres grupos principales: valores centrales, marcos interpretativos (*aid frames*) o actitudes normativas e ideas sobre cuestiones específicas. El autor introduce el concepto de marcos interpretativos para abordar el proceso a través del cual las narrativas, las perspectivas sobre el mundo, las visiones y los valores se constituyen en factores de agencia. Aunque los marcos interpretativos son afectados por intereses materiales, no resultan solamente de ellos, sino que están fuertemente influidos por los discursos nacionales, y son formados por las tradiciones y experiencias nacionales, el contexto económico y político internacional y los esfuerzos hechos por los gobiernos en términos de políticas públicas.

Si bien Van der Veen (2011) no innova, en el sentido de que estudia cuatro países miembros del CAD (Bélgica, Italia, Noruega y Países Bajos), sí realiza un valioso aporte al analizar cómo las narrativas se plasman a través de marcos interpretativos en procesos de formación de políticas de cooperación al desarrollo. Su modelo de análisis de siete marcos interpretativos (seguridad, influencia, riqueza, autointerés iluminado, reputación, obligación y humanitarismo) resulta útil para detectar las variaciones de las políticas de cooperación en función de las cambiantes distribuciones geográficas (hacia qué países se dirige la cooperación) y de volúmenes (cuáles son los montos de financiamiento). Podrían añadirse —sin perjuicio de la relevancia de los marcos propuestos por el autor— otros tres con sus respectivos objetivos derivados de algunas de las principales propiedades que se observan en la CSSD regional: promoción de la integración regional, cooperación transfronteriza e inercia burocrática. El Cuadro 3 ofrece una visión detallada de los marcos interpretativos, los objetivos de la CSSD y las variables de análisis a considerar.

CUADRO 3. Marcos interpretativos de la CSSD en América Latina y el Caribe

Marcos interpretativos		Objetivos de la CSSD	Variables D: distribución geográfica V: volumen
A. Seguridad	Seguridad	Seguridad física del Estado oferente (apoyar aliados, lucha contra el terrorismo, resolver pacíficamente conflictos, refugiados, etc.)	D: regímenes amigos, Estados vecinos de enemigos, Estados/sociedades foco de tensión internacional V: esfuerzos de defensa, policía y en situaciones de tensiones internacionales
B. Influencia	Poder e influencia internacional	Aumentar poder en relación a terceros, obtener posiciones de influencia, ganar aliados	D: Estados aliados, países con potencial económico o militar, antiguas colonias, países fuera de la región V: volumen de cooperación extrarregional, volumen de cooperación con organismos multilaterales, volumen de cooperación extrarregional
C. Riqueza	Riqueza e interés económico y comercial propio	Defender los intereses económicos de los oferentes, apoyar sus exportaciones y la internacionalización de empresas	D: países con potencial comercial complementario, países destino de inversiones V: volumen de cooperación financiera reembolsable (créditos a la exportación)
D. Bienes públicos globales (BPG)	Promover bienes públicos globales (en zonas riesgo y de inestabilidad) y agendas globales de desarrollo (Agenda 2030)	Promover bienes públicos globales (paz, estabilidad, control poblacional, protección ambiental, regulaciones al capital financiero), fortalecer el multilateralismo y las Naciones Unidas, promover la democracia, participar en operaciones de paz	D: países con presencia de operaciones de paz, países inestables, demográficamente relevantes, países con problemas ambientales o proclives a emergencias climáticas V: volumen de proyectos orientados a promover BPG (gestión de riesgo o catástrofes, medio ambiente, migraciones, etc.), volumen de alianzas multiactor, volumen de cooperación con organismos multilaterales
E. Prestigio	Reputación, autoafirmación y afinidades	Expresar una determinada identidad en las relaciones internacionales, mejorar su estatus internacional, incrementar la presencia global y el activismo internacional, acceder a la OCDE, prestigio y valor simbólico de la CSSD	D: países afines, países con potencial apoyo en votos en la ONU, países con los que comparte un fondo mixto V: volumen de proyectos asociados a una identidad del país o nicho, volumen de fondos mixtos, volumen de cooperación triangular con gobiernos amigos o afines

F. Obligación	Obligación y deber moral	Cumplir obligaciones (por deber histórico o estatus internacional), responsabilidad y adhesión a normas, compromiso moral con naciones más pobres	D: socios visibles, excolonias, comunidad cultural o lingüística V: volumen de cooperación dentro de comunidades de sentido, culturales y lingüísticas, etc.; volumen de proyectos en salud, educación y cultura, en políticas sociales y lucha contra pobreza y desigualdades
G. Humanitarismo	Valores humanitarios	Promover el bienestar de los más pobres, proveer ayuda humanitaria, promover derechos humanos, reducir la brecha entre ricos y pobres, reducir desigualdades	D: países más pobres, países menos adelantados (Haití) V: volumen de proyectos en salud, educación y cultura, en políticas sociales y lucha contra pobreza y desigualdades, volumen de ayuda humanitaria
H. Región	Promover mecanismos de integración regional y coordinación de políticas	Estrechar lazos con países con los que se comparte —o se quiere integrar a— alguna organización regional	D: países con los que se comparte —o se quiere integrar a— alguna organización regional V: volumen de proyectos asociados a fortalecer mecanismos de integración regional, volumen de CSSD vía organizaciones regionales
I. Fronteras	Fortalecer integración de fronteras y/o reducir presión migratoria	Coordinar acciones y estrechar lazos en zonas de frontera, apoyar comisiones mixtas de integración en frontera	D: países con los que comparte frontera V: volumen de proyectos en que participan comisiones de frontera
J. Inercia	Inercia burocrática por mayor demanda de beneficiario o relación histórica y fluida.	Mantener lazos institucionales e interagenciales más allá de los cambios de gobierno	D: países con lazos institucionales históricos, países con mayor demanda histórica de proyectos V: volumen de proyectos aprobados sobre el total de solicitados por cada país, duración de los programas de cooperación más allá de los mandatos de gobierno

Fuente: Elaboración propia a partir de Milani (2018) y Van der Veen (2011).

La noción de marco interpretativo permite observar la relación entre narrativas y prácticas. El Cuadro 4 especifica los marcos interpretativos en función de las orientaciones geográficas y sectoriales de la CSSD en los países en estudio. En términos generales, la distribución sectorial de las iniciativas está concentrada en las políticas públicas que cada país considera relevantes domésticamente, mientras la distribución geográfica está concentrada en zonas de frontera y/o de la región, aunque tiende a ser diversificada únicamente en casos extremos de mayor escala extrarregional (Brasil y Cuba) o de menor escala (Costa Rica y Uruguay). Como se observa, las orientaciones geográficas y sectoriales de las iniciativas a nivel país responden a marcos interpretativos diferentes. En algunos casos, esos marcos tienen elementos congruentes con los lineamientos expresados en documentos nacionales de política de desarrollo y cooperación analizados en el Cuadro 1, mientras que en otros responden a narrativas y patrones generales establecidos por los propios discursos presidenciales, o bien se alinean con intereses coyunturales de la política exterior.

CUADRO 4. Marcos interpretativos, destinos y sectores de la CSSD

País	Destinos					Sectores	
	Marcos interpretativos	Distribución geográfica	Cooperación extrarregional (relevancia)	Principales destinos	Principales destinos en la región (SEGIB, 2018)	Distribución sectorial	Principales sectores
Argentina	<p>Destaque: Fronteras, región y prestigio</p> <p>Otras: Humanitarismo, BPG e inercia</p>	Concentrada (estrategia de diversificación desde 2012)	Media (África y Asia. Estrategia de diversificación desde 2012)	Países fronterizos, países miembros de MERCOSUR, Centroamérica y Caribe	Cuba, Bolivia y Chile	Concentrada	Agropecuario, industria, salud y fortalecimiento institucional (derechos humanos)
Brasil	<p>Destaque: Influencia, riqueza, fronteras, prestigio y obligación</p> <p>Otras: Inercia, humanitarismo, BPG, seguridad y región</p>	Diversificada	Alta (en África principalmente con países luso-parlantes)	Países fronterizos, Caribe, Centroamérica, y países de habla portuguesa (Timor Leste en Asia, Guinea Bissau, Mozambique, Santo Tome y Príncipe, Angola, Cabo Verde en África)	Perú y Honduras	Concentrada	Salud, agropecuario desarrollo social, agua y políticas sociales
Chile	<p>Destaque: Prestigio y región</p> <p>Otras: BPG, humanitarismo y fronteras</p>	Concentrada	Baja (recientemente en África)	Centroamérica y Caribe, Sudamérica no fronteriza, y Países fronterizos	Argentina y México	Concentrada	Políticas sociales, comercio exterior y aduana, agropecuario (regulaciones), Turismo (marca país), policía, Gestión de riesgos y desastres
Colombia	<p>Destaque: Seguridad, prestigio y BPG</p> <p>Otras: Fronteras, humanitarismo y región</p>	Concentrada (estrategia de diversificación desde 2012)	Media (estrategia de diversificación desde 2012)	Centroamérica y Caribe	Argentina, El Salvador y Perú	Concentrada	Construcción de paz, desarrollo rural, conservación y sostenibilidad ambiental
Costa Rica	<p>Destaque: BPG, humanitarismo y región</p> <p>Otras: Prestigio y obligación</p>	Diversificada e incipiente	Baja (experiencia con Marruecos)	África, Sudamérica y Centroamérica (Marruecos y Bolivia, México, Guatemala y El Salvador)	México, Colombia y El Salvador	Concentrada	Medio ambiente (cambio climático), salud y turismo

Cuba	Destaque: Riqueza, influencia y humanitarismo Otras: Prestigio y región	Diversificada	Alta	Sudamérica, Caribe y África	Venezuela, Argentina y México	Concentrada	Salud y educación
Ecuador	Destaque: Fronteras y BPG Otras: Prestigio, humanitarismo y región	Concentrada	Baja	Países fronterizos, Centroamérica y país menos desarrollado (Haití)	Perú y El Salvador	Concentrada	Educación, fortalecimiento instituciones y políticas públicas, agropecuario
México	Destaque: Seguridad, fronteras y riqueza Otras: BPG, humanitarismo y región	Concentrada	Baja	Centroamérica	El Salvador, Costa Rica y Chile	Concentrada	Desarrollo social, educación y cultura, salud, prevención de desastres, desarrollo económico, ciencia y tecnología, infraestructura, medio ambiente y cambio climático
Perú	Destaque: Región y fronteras Otras: BPG, Humanitarismo y prestigio	Concentrada	Baja (experiencia con Tailandia)	Países fronterizos, Países miembros de agrupaciones a las que pertenece (Alianza del Pacífico y CAN) y Centroamérica (El Salvador, Honduras)	Colombia y Bolivia	Concentrada	Políticas sociales, agropecuario y educación
Uruguay	Destaque: Región y BPG Otras: Humanitarismo, prestigio	Diversificada	Baja (desde 2019 en África)	Países miembros de Mercosur, Sudamérica no fronteriza, y países con los que comparte fondo mixto (México), países más pobres	Paraguay y México	Concentrada	Salud, medio ambiente, agropecuario, fortalecimiento institucional y políticas sociales
Venezuela	Destaque: Riqueza, influencia y región Otras: Prestigio y humanitarismo	Concentrada	Baja	Caribe	Cuba y México	Concentrada	Educación

Fuente: Elaboración propia a partir de Van der Veen (2011), PIFCSS (2020), SEGIB (2018), entrevistas e informes de situación de cooperación internacional de cada país.

El prestigio como marco interpretativo está presente de manera significativa en las políticas de CSSD de Chile, Colombia y Uruguay; y, secundariamente, en las de Argentina, Brasil, Costa Rica, Perú y Ecuador (Cuadro 4). El caso más ilustrativo es el de la cooperación chilena, cuya narrativa apunta a aprovechar el aprendizaje obtenido como país negociador de acuerdos de libre comercio, plasmándose en una cooperación centrada en el intercambio de conocimientos sobre temas de facilitación del comercio exterior y reducción y/o simplificación de regulaciones aduaneras. Otra de las plataformas mediante las cuales la cooperación chilena busca ganar reputación internacional es por las vías de la cooperación triangular con donantes del CAD-OCDE y organismos multilaterales o de la conformación de fondos mixtos. Chile es el primer oferente de la región en la modalidad triangular —ha concretado acuerdos con Alemania, Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Israel y Japón— y el que, junto con México, cuenta con mayor cantidad de fondos mixtos (Cuadro 6)⁶.

Una de las marcas de la cooperación colombiana es que percibe a la CSSD como un puente para el logro de objetivos de prestigio y aproximación al Norte global. Como se ha afirmado en la sección 3, incrementar la presencia global y la participación activa en organismos multilaterales han sido objetivos compartidos por la política exterior de los gobiernos de Uribe, Santos y Duque en Colombia. Ejemplo de ello son los fondos multilaterales de Naciones Unidas para el Posconflicto, el Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, el Fondo de la Unión Europea para Colombia y el Fondo BID Colombia Sostenible (Cuadro 6). Pero, además, Centroamérica es estratégica para establecer afinidades políticas y conseguir apoyos para objetivos de política exterior, principalmente a partir del deterioro de la relación con Nicaragua, originado en la controversia por la delimitación territorial y marítima (Ardila y Clemente Batalla, 2019)⁷.

Resulta especialmente interesante la política de cooperación de Argentina en el Caribe anglófono desde 2012, que busca tender puentes con los países de la *Commonwealth* para conseguir apoyos en el Comité de Descolonización por la cuestión de la soberanía argentina en las islas Malvinas (Malacalza, 2020). En Brasil, la política de prestigio de Bolsonaro pasa por consolidar la cooperación triangular con países ideológicamente afines como Estados Unidos, Israel, Italia, Hungría o Polonia, pero también por abandonar definitivamente las vinculaciones con gobiernos de izquierda o antiestadounidenses como Palestina, Venezuela y Cuba (Goes, 2018).

Como se señala en las entrevistas, el prestigio y las afinidades ideológicas han influido en la definición de un importante programa bilateral de cooperación de trece proyectos entre los gobiernos de Macri y Santos entre 2016 y 2018; o, en el caso de la cooperación peruana, a través de la consolidación de una identidad basada en la agricultura (la papa), la gastronomía y el turismo.

Aunque en la región todos los países en estudio han tenido al menos una experiencia de cooperación extrarregional con países de África, Asia o Europa del Este, hay que decir que solamente Brasil y Cuba cuentan con una trayectoria consolidada en ese aspecto. En el caso de Brasil, cabe destacar un esfuerzo por incrementar su marco interpretativo de influencia global a partir de una fluida articulación con organismos multilaterales de Naciones Unidas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

⁶ Chile ha consolidado Fondos Conjuntos de Cooperación como un mecanismo innovador de financiamiento, como el Fondo Mixto Chile-España, el Fondo Chile-México, el Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza, y el Fondo de la Alianza del Pacífico. A través del Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza, se definió entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y el PNUD una línea de aportes para financiar proyectos propuestos por organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas chilenas o por organismos de Naciones Unidas con presencia en Chile (Cuadro 6).

⁷ Desde 2011, Colombia cuenta con una estrategia de cooperación con Mesoamérica. En 2017, México y Colombia comenzaron a coordinar actividades conjuntas en el Programa de Cooperación Regional con Mesoamérica.

(UNESCO) y de otros organismos regionales como la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) (Milani, 2017). En el caso cubano, de acuerdo con las cifras de la Unidad Central de Cooperación Médica, existe una trayectoria de 55 años de actividad con la presencia de más de 407.000 trabajadores de la salud en 164 países, aunque, en la actualidad, el número alcanzaría a 68 países, 40.000 colaboradores y 20.000 médicos (Altamirano Vichot, 2019). A menor escala, Colombia y Argentina vienen implementando de manera continua desde 2012 una estrategia de diversificación que apunta a fortalecer el acercamiento a África y Asia (Malacalza, 2020; Nivia-Ruiz, 2019)⁸.

La promoción de bienes públicos globales y del desarrollo sostenible ocupa el centro de los marcos interpretativos de Costa Rica, Colombia, Chile, Uruguay y Ecuador (Cuadro 4). En el caso de Costa Rica, la protección ambiental, las economías verdes y la cooperación para la gestión de riesgos y la lucha contra el cambio climático son los ejes de los programas de cooperación triangular con España y Alemania, donde los costarricenses fungen como oferentes en beneficio de países de Centroamérica y el Caribe como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana; mientras que Marruecos y Bolivia son los principales receptores a través de una iniciativa de 2013 —en cuestiones forestales y cambio climático el primero, y de un proyecto para el tratamiento de residuos de 2014 el segundo (Vargas, 2019)—. En los casos de Colombia y Chile ese marco interpretativo es visible, desde el impulso de transferencias de conocimiento en gestión de desastres; el primero a través de la Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe 2009 y el segundo mediante la cooperación triangular con España en el Caribe (Cancillería de Colombia, 2011; SELA, 2014).

El Cuadro 4 permite observar que el marco interpretativo con componente moral más frecuente en las políticas de CSS es el humanitarismo. El discurso de promover el bienestar de los más pobres y de proveer ayuda humanitaria se plasma principalmente en los casos de El Salvador y Haití, dado el protagonismo que han tenido como beneficiarios de CSSD. El Salvador es uno de los países de menor desarrollo relativo en Centroamérica y el que registra el mayor número de proyectos como socio receptor de América Latina según SEGIB (2018); mientras que siete de los doce países latinoamericanos que enviaron tropas a la misión de paz en Haití (Brasil, Argentina, México, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) y dos no contribuyentes (Venezuela y Cuba) pusieron en marcha numerosas iniciativas en ese país entre 2005 y 2015 (Malacalza, 2019b). Otro de los casos en los que el discurso de obligación moral y reparación histórica configuran prácticas en la CSSD es el de Brasil, con los afrodescendientes y los lusoparlantes. Durante el gobierno de Lula Da Silva, el presupuesto otorgado a los países africanos se multiplicó por 1733,5% entre 2003 y 2009, y representó el 50,8% de los medios puestos a disposición por la ABC (Brun, 2018).

La seguridad es un componente normativo de las políticas de CSSD de Colombia y México por distintas razones. La cooperación colombiana ofrece el intercambio de conocimientos para la mediación de conflictos y construcción de la paz en procesos de reconciliación nacional, apoyando las arquitecturas de gobierno para la paz y la atención de víctimas de conflicto a través de proyectos orientados a la justicia transicional, la reparación integral de víctimas, la restitución de tierras, el desminado, el fortalecimiento de la memoria histórica y la desmovilización, y la reinserción y reintegración de actores del conflicto. Mientras, México intenta atender las causas que generan el exilio migratorio centroamericano, aunque con AMLO ha cambiado el enfoque minimalista securitario por una comprensión más amplia vinculada al desarrollo. Con el aporte de un monto cercano a los 90 millones de dólares anuales al PDI-CEPAL, se despliegan programas sociales como “Sembrando Vidas” (para sembrar árboles frutales) y “Jóvenes Construyendo el Futuro” (becas en el ámbito laboral-profesional) (Prado Lallande, 2020).

⁸ Argentina viene realizando esfuerzos de extensión geográfica de su CSSD desde 2012 y aprobó un plan de trabajo en 2012 con África con foco en agroindustria y ciencia y tecnología; Colombia responde a un mandato de diversificación en su plan de desarrollo desde 2012 (Malacalza, 2020; Nivia-Ruiz, 2019).

CUADRO 5. Marcos interpretativos de las políticas de CSSD en América Latina

País	Marcos interpretativos
Argentina	Fronteras, región y prestigio
Brasil	Influencia, riqueza, prestigio y obligación
Chile	Prestigio y región
Colombia	Seguridad, prestigio y BPG
Costa Rica	BPG, humanitarismo y región
Cuba	Riqueza, influencia y humanitarismo
Ecuador	Fronteras y BPG
México	Seguridad, fronteras y riqueza
Perú	Región y fronteras
Uruguay	Región, BPG y prestigio
Venezuela	Riqueza, influencia y región

Fuente: Elaboración propia a partir de Van der Veen (2011), PIFCSS (2020), SEGIB (2018), entrevistas e informes de situación de cooperación internacional de cada país.

Tal como se observa en el Cuadro 6, el marco interpretativo de la riqueza está presente en los casos de Brasil, Cuba, México y Venezuela, donde la cooperación financiera reembolsable habilita la escala necesaria para la interrelación entre CSSD, comercio e inversiones. Esa fue, por ejemplo, la apuesta de los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil con la política de internacionalización del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), mediante las líneas de crédito a empresas brasileñas de infraestructura física y créditos para la compra de bienes y servicios brasileños⁹. A partir de 2014, puede apreciarse la contracción de esos flujos, cuando las restricciones internacionales, en función de escenarios más críticos y de la recesión económica —sumados a la grave crisis política— incrementaron la presión sobre esta agenda (Malacalza, 2019a).

En el caso de México, como bien señala Prado Lallande (2020), vale la pena mencionar el proyecto Mesoamérica (PM) y el Fondo de Yucatán (FY) como los ejercicios subregionales de CSSD de carácter técnico y financiero, respectivamente, más relevantes del gobierno mexicano hasta 2018. El FY, que sustituyó al Acuerdo de San José de 2011, ofreció financiamiento mexicano en alianza y cofinanciamiento por parte de los países beneficiarios centroamericanos y caribeños para la construcción de infraestructuras de uso público, tales como puentes, carreteras, escuelas, instalaciones deportivas, etc. De 2012 a 2017 el FY destinó cerca de 130 millones de dólares, de los cuales poco más de 107 millones tuvieron como destino Centroamérica y alrededor de 23 millones el Caribe (Prado Lallande, 2020)¹⁰.

⁹ Entre 2005 y 2015, los préstamos del BNDES totalizaron un monto de 9.209 millones de dólares, marcando una clara preferencia por Argentina y Venezuela, países que captaron el 32,8% y 21% de los fondos, respectivamente (Malacalza, 2019a).

¹⁰ En lo que corresponde a la “cooperación financiera” destaca la condonación de deuda de Cuba a México en 2013, que se realizó, no mediante la SRE-AMEXCID, sino a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por una cuantía que

CUADRO 6. Instrumentos de las políticas de CSSD en América Latina y el Caribe

País	Cooperación financiera reembolsable	Puesto Cooperación Triangular (1 ^{er} oferente)	Fondos mixtos
Argentina	No	4 ^o	No
Brasil	Sí (BNDES)	2 ^o	Sí (Fondo BNDES Amazonas para financiar la conservación de este ecosistema vital para la humanidad y Fondo IBSA)
Chile	No	1 ^o	Sí (Fondo Chile-España, Fondo Chile-Francia, Fondo Chile-México, Fondo Alianza del Pacífico, Fondo Chile PNUD –anterior: contra el Hambre y la Pobreza, plataforma de cooperación con Japón)
Colombia	No	7 ^o	Sí (Fondo Naciones Unidas para el Posconflicto, liderado por PNUD; Fondo Banco Mundial para la Paz y el Posconflicto; Fondo Unión Europea para Colombia y Fondo BID Colombia Sostenible)
Costa Rica	No	6 ^o	No
Cuba	Sí	14 ^o	No
Ecuador	No	15 ^o	No
México	Sí	3 ^o	Sí (FONCID, Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España y el Fondo Sectorial de Investigación SRE-CONACYT, así como las aportaciones a los fondos conjuntos de cooperación Alemania, Chile y Uruguay)
Perú	No	9 ^o	No
Uruguay	No	8 ^o	Sí (Fondo Uruguay-México)
Venezuela	Sí	S/D	No

Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2018).

El principal sostén de la cooperación reembolsable venezolana ha sido el esquema de financiamiento de Petrocaribe, que habilitó financiamiento de la factura petrolera en términos concesionales, en una suerte de lógica de comercio compensado en la que se previeron mecanismos de compensación de la deuda a través del intercambio de bienes y servicios a precios preferenciales. El fondo también incluyó medidas para promover la integración energética regional y para disminuir los costos de intermediación, un fondo para el desarrollo de proyectos socioprodutivos, y una previsión de programas de eficiencia energética (Benzi y Zapata, 2013). En tanto, Cuba es exportadora neta de servicios médicos, y brinda además asistencia en su propio territorio a través de empresas estatales como la Unidad Central

superó los 340 millones de dólares (Prado Lallande, 2020).

de Colaboración Médica (UCCM) y la comercializadora Servicios Médicos Cubanos, bajo la supervisión del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (Altamirano Vichot, 2019).

La cuestión de la promoción de los mecanismos de integración regional desempeña un importante papel a la hora de estimular la CSSD, ya sea dentro de instituciones regionales o a través de la cooperación bilateral entre sus miembros. En los casos de Uruguay, Argentina y Perú, se destaca un volumen importante de proyectos entre países miembros de una misma organización regional, sea esta Mercosur, Alianza del Pacífico o Comunidad Andina de Naciones. En el caso de Chile, existe una estrategia de concentración de oferta y atención prioritaria a Centroamérica y Caribe y a países de la región sudamericana, que pretende una aproximación a esa región como forma de compensar la escasa presencia chilena en organizaciones regionales.

Otras situaciones casi permanentes son las generadas por las dinámicas transfronterizas, que requieren una atención continua de la CSSD. Entre los Estados cuyas iniciativas se concentran en el intercambio con países fronterizos, destacan Argentina y México. El primero, con una relación histórica con Bolivia y Paraguay desde la creación del Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FOAR) en 1992; el segundo, con un foco en Centroamérica, principalmente en los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), de donde proviene la mayor proporción de flujo migratorio hacia ese país. En otros Estados, como Ecuador y Perú, aunque en menor escala, la relación con países fronterizos también adquiere relevancia.

De los diez marcos interpretativos propuestos, la inercia burocrática (J) apunta a una dimensión estrictamente doméstica y subagencial. Como bien señala Milani (2018: 194), la diplomacia presidencial y la cooperación bilateral permiten libertad de acción y margen de maniobra en los procesos decisivos, pero, cuanto más tiempo duran los proyectos o programas bilaterales, tanta menos flexibilidad tendrán los donantes, una vez que se hayan creado presiones internas, desde las propias agencias burocráticas responsables de la ejecución de los programas, en el sentido de perennizar los financiamientos y asegurar su relevancia y continuidad dentro del aparato del Estado. Se señalan como ejemplos de vinculaciones persistentes, a pesar de los cambios de narrativas y de prioridades políticas, los casos de Brasil con Perú y de Argentina con Cuba. Como bien subraya Milani (2018), entre los años 2009 y 2016, Perú recibió inversiones de empresas brasileñas de construcción y se mantuvo como el primer receptor de fondos de la ABC, pese a no haber ocupado un lugar políticamente relevante en la agenda diplomática. Ello se debió, según fuentes de la propia agencia, a la inercia burocrática y a la relación fluida existente a nivel subagencial. En el caso argentino, el vínculo con Cuba incluso fue fortalecido durante la Administración Macri.

Como resultado de la coexistencia de diferentes marcos interpretativos en las políticas de los países oferentes, es posible hallar con frecuencia continuidades pese a algunos giros en las coaliciones gobernantes y en las narrativas que las sustentan. En efecto, los cambios en las orientaciones geográficas y sectoriales suelen ser más lentos, mientras los equipos y agentes de cooperación responsables de la ejecución se mantienen y/o las direcciones ejecutivas gozan de estabilidad en sus cargos. Cuanto más control político existe en una agencia, tanto más flexible y proclive es a que los giros narrativos introduzcan modificaciones en los proyectos y acciones, aun dentro de un mismo mandato de gobierno. Por otra parte, los discursos morales centrados en valores del tipo obligación o deuda moral con un país o región, o del tipo ayuda a los países más pobres, configuran prácticas perennes en la cooperación más allá de las afinidades ideológicas o de los intereses coyunturales de la política exterior; por ejemplo, los casos de la obligación moral de Brasil con África y los afrodescendientes, o de la difusión de valores humanitarios en países menos desarrollados como Haití, El Salvador o Timor Leste.

5. Las bases institucionales y organizacionales de las políticas de CSSD

Entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, América Latina vio nacer los primeros fondos específicos para la CSSD —por ejemplo, en 1992, se creó el FOAR— y sus primeras agencias de cooperación, la ABC y la AGCID. Sin embargo, el resto de las agencias, como APCI, AECI, APC, AMEXCID y AUCI, fueron creadas en la época dorada de la CSSD, marcada por los escenarios de “fin de la ayuda” y la conversión de los países latinoamericanos hacia un papel dual o de oferente neto. Como bien señalan Rivero y Xalma (2019), el surgimiento de nuevos órganos rectores, agencias, fondos o instrumentos normativos representó un compromiso compartido de dedicar más y mejores recursos (financieros, técnicos y humanos, además de los institucionales) a la CID, sin embargo, los procesos no siguieron una única fórmula.

Según un informe de la OCDE (2009), los miembros del CAD siguen cuatro tipos de modelos organizacionales: i) el ministerio de relaciones exteriores asume el liderazgo y la responsabilidad por la política y la implementación (Dinamarca y Noruega), ii) el departamento de cooperación al desarrollo o la agencia dentro del ministerio es responsable de la política y la implementación (Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Nueva Zelanda y Suiza), iii) un ministerio tiene la responsabilidad de la política y una agencia independiente es responsable de la ejecución (España, Alemania, Estados Unidos, Francia, Portugal, Japón, Bélgica, etc.), y iv) un ministerio propio o agencia fuera del ministerio de relaciones exteriores es responsable de la política y de la ejecución (Australia, Canadá y el Reino Unido).

En términos generales, según la OCDE (2019), en los países en los que no existe legislación rigiendo la cooperación bilateral y multilateral, puede haber una mayor vulnerabilidad a cambios de prioridades gubernamentales con la llegada al poder de nuevas coaliciones partidarias. No obstante, paradójicamente, esos gobiernos también gozan de mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a la rápida y dinámica evolución de los asuntos de cooperación al desarrollo (Milani, 2018: 204). Como se observa en el Cuadro 7 para el caso de América Latina, los oferentes de CSSD siguen cuatro modelos distintos, y responden a estructuras y mecanismos de responsabilidad política y ejecución diferentes, lo cual representa un producto histórico, fruto del aprendizaje institucional y del contexto local.

De acuerdo con un informe de AUCI (2014), en los debates sobre creación de instituciones en la región, se ha sostenido que, cuando un país es netamente receptor, la institucionalidad tiende a estar asentada en los ministerios de planificación (modelo 4), dada su competencia para definir prioridades de desarrollo. Mientras, cuando es netamente oferente de CSSD, la institucionalidad tiende a localizarse en

CUADRO 7. Diseños institucionales de oferentes de CSSD en América Latina

Modelo 1	Modelo 3
Agencia en Presidencia Colombia y Uruguay	Dirección General o Subsecretaría en Ministerio de Relaciones Exteriores Argentina, Costa Rica, Ecuador y Venezuela
Modelo 2	Modelo 4
Agencia en Ministerio de Relaciones Exteriores Brasil, Chile, México y Perú	Secretaría o Dirección en Ministerio de Planificación u otros ministerios Cuba

Fuente: Elaboración propia a partir de AUCI (2013).

la órbita del ministerio de relaciones exteriores, dado su alineamiento con las prioridades de la política exterior (modelos 2 y 3). Finalmente, cuando el país ejerce un papel dual, se sostiene que lo deseable es integrar ambas miradas, ya sea a través de su ubicación en la órbita de presidencia y/o a través de la integración de los actores relevantes en el directorio. Este sería el caso de Uruguay y Colombia (modelo 1), asentados en presidencia, y de Chile, que cuenta con directorio colegiado (modelo 2) (Cuadro 7).

CUADRO 8. Presupuesto, recursos humanos y rol en la política de CSSD de los órganos rectores

País	Órgano rector	Recursos humanos (2019)	Presupuesto estimado de órgano rector	Rol en la política de CSSD (Diseña/Ejecuta/Ambas)	Grado de concentración de la oferta de CSSD en órgano rector	Estabilidad y autonomía de dirección ejecutiva
Argentina	DGCIN, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	34 activos 47% temporarios (14 planta transitoria y 2 contratos PNUD)	666.666 dólares (26 millones de pesos argentinos, 2019)	Ambas	Bajo	Baja
Brasil	Agencia Brasileira de Cooperação Internacional (ABC)	160 activos	7,5 millones de dólares (2014)	Ejecuta	Bajo	Alta
Chile	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCI)	92 activos 33,7% temporarios (31 consultores externos)	12,4 millones de dólares (2017)	Ejecuta	Alto	Alta
Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC)	101 activos 31,6% temporarios (32 consultores externos)	15 millones de dólares (2017)	Ejecuta	Alto	Alta
Costa Rica	Dirección de Cooperación Internacional en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	-	-	Ambas (Rector de CID recibida: Ministerio de Planificación y Política Económica)	Alto	Baja
Cuba	Dirección de Colaboración Económica, Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera	-	-	Diseña (Ejecución: varios organismos)	Alto	Baja

Ecuador	Subsecretaría de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	25 activos 12% temporarios (3 contratos)	345.000 dólares (2019) (100.000 dólares Fondo Ecuador PNUD 2020)	Ambas	Alto	Baja
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)	301 activos 30% temporarios (90 consultores externos PNUD)	27,8 millones de dólares (2018)	Ejecuta	Medio	Media
Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)	116 activos	300.000 dólares (2015)	Ejecuta	Alto	Alta
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)	22 activos 27,3% temporarios (6 contratos PNUD)	300.000 dólares + Aporte de Uruguay 250.000 dólares al Fondo Uruguay México (2019)	Ejecuta	Alto	Alta
Venezuela	Viceministerio para temas multilaterales. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores	-	-	Diseña (Ejecución: varios organismos)	Bajo	Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas y de Amexcid (2019).

Nota: Los montos estimados de los presupuestos corresponden al funcionamiento de los órganos rectores en diferentes periodos consignados, pero no reflejan todo el financiamiento disponible para costear los proyectos ni la realidad de la CSSD de esos países, ya que, como se señala, en la mayoría de los casos, los órganos rectores no concentran ni asumen el costo de la totalidad de las iniciativas del país. Sin embargo, las cifras permiten más o menos reflejar el estado de situación en términos de capacidades institucionales, y de recursos financieros y humanos disponibles en los países.

Con las excepciones de Argentina, Costa Rica y Ecuador (modelo 3), los órganos rectores de la CSSD en la región no cuentan con facultades para ejercer simultáneamente la definición de políticas y su ejecución más allá del papel de coordinación que asumen en el proceso de implementación (Cuadro 8). En los modelos institucionales fuera de la órbita de los ministerios de relaciones exteriores (modelos 1 y 4), la función de posicionamiento político es ejercida por la diplomacia de alto rango con representación en el exterior, mientras que las agencias o dependencias especializadas desempeñan el papel de asesoramiento, o negociación y ejecución de las iniciativas. En el caso de Argentina, para tomar un ejemplo de ejercicio simultáneo de diseño y ejecución, la DGCIN cuenta con una fuerte impronta política y capacidad para articular intereses del poder político nacional y provincial, y para actuar diplomáticamente en el escenario global de acuerdo a lineamientos políticos del presidente y del canciller. Los países del modelo 1 cuentan con una mayor proximidad al presidente; no obstante, resulta complicado lograr la conciliación entre actores o entre los diversos lineamientos promovidos por los ministerios de relaciones exteriores, ministerios de planificación y agencias de ejecución.

En general, el grado de concentración de las iniciativas de CSSD ejecutadas en los órganos rectores de la región es bajo, ya que se asumen múltiples responsabilidades además de coordinar la cooperación, lo cual restringe oportunidades para que se erijan como las principales oficinas gubernamentales concentradas en la gestión de la cooperación para el desarrollo. En el caso de México, por poner un ejemplo con alto grado de institucionalización y profesionalización, AMEXCID asume además competencias en materia de promoción económica y turística, entre otras (Prado Lallande, 2019). El ejemplo más evidente del bajo nivel de concentración de iniciativas en órganos rectores es la ABC. Como sostiene Hirst (2012), la oferta brasileña de CSSD es amplia y diversa, e involucra a más de cien organismos públicos, entre los que destacan organismos descentralizados como la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), y fundaciones como Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Un caso atípico, aunque no por ello menos fragmentado en su labor, es el de Cuba, donde la CSSD es un componente de la política exterior y se concilia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio Exterior, Cooperación e Inversión Extranjera, y el Ministerio de Salud Pública, pero son más de diez las empresas que exportan servicios.

La estabilidad y la autonomía de las direcciones ejecutivas es alta en Brasil, México, Colombia, Chile, Uruguay y Perú, países que cuentan con una agencia de cooperación. Uno de los ejemplos más vigorosos de autonomía lo constituye AGCID, en la cual el mandato del director ejecutivo no coincide con el periodo de gobierno de una presidencia, lo que habilita su continuidad más allá de cambios en la coalición gobernante. En el caso de Perú, la APCI redujo su autonomía tras la modificación de la ley que estableció en 2018 el traspaso de la agencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, convirtiendo así la agencia en un organismo de carácter técnico. En términos generales, la aprobación de una ley nacional, como en el caso de México, posibilita un sostén legal de los mecanismos de rotación dentro de las agencias. A partir de la creación de AUCI en 2010, Uruguay es otro de los referentes en esta materia; en este país, la dirección ejecutiva de la cooperación ganó en estabilidad, autonomía y consenso a partir de la conformación de un Consejo Directivo y de un Consejo Consultivo, y se nutrió en la creación de su institucionalidad de los aprendizajes de AECID, AGCID, APC y PNUD.

Un elemento relevante, que aún es materia pendiente en la mayoría de los países oferentes de CSSD, es la construcción de sistemas de información y la publicación de datos sobre el estado de implementación de las iniciativas. Las excepciones serían Brasil —con los informes de la Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)— y México, que durante la presidencia de Peña Nieto publicó por primera vez datos sobre montos financieros de la CSSD. Se trata de un avance en términos institucionales, aunque tampoco ha estado exento de críticas por parte de algunos países de la región que no comparten la metodología alineada al trabajo de cuantificación de la OCDE (Prado Lallande, 2019).

No menos importante para el fortalecimiento institucional de la CSSD es la consolidación de la base presupuestaria y de los recursos humanos especializados. A partir de 2015, las sucesivas devaluaciones de las monedas nacionales con respecto al dólar han sido un freno importante a las posibilidades de atravesar las crisis económicas evitando la reducción presupuestaria de los órganos rectores. La caída del precio del crudo y de otras materias primas ha tenido su efecto en economías como la venezolana y la ecuatoriana (petróleo), la boliviana (gas, petróleo y zinc) y la chilena (cobre). En Argentina, se ha hecho sentir el efecto de la liberación del tipo de cambio en 2016, junto con el declive del precio de la soja y, en menor medida, del maíz (*El País*, 2016). Según se observa en las cifras que publica AMEXCID (2019), el presupuesto de la cooperación mexicana disminuyó un 11,4% entre 2013 y 2017. En Colombia, hubo una importante reducción de recursos ejecutados entre 2014 y 2015 (casi el 30%), pero esa diferencia se intensificó más por la devaluación del peso colombiano (Nivia-Ruiz, 2019). Según el último

informe de IPEA (2018), la COBRADI aumentó un 700% entre 2014 y 2016. Sin embargo, si se descuentan de ese cálculo las contribuciones a organismos multilaterales, la cooperación cayó en realidad un 14% en ese periodo. Otra muestra del desplome presupuestario podría ser la propia ABC, cuyo presupuesto fue reducido de 37 a 7,5 millones de dólares entre 2010 y 2014 (AMEXCID, 2019). En el caso de Argentina, la fuerte devaluación del peso respecto al dólar redujo el presupuesto de 2019 en un 39%. En rigor, lo presupuestado por el gobierno argentino para la DGCIN en 2019 eran 26 millones de pesos, un monto que, al momento de la elaboración del presupuesto en octubre de 2018 (con el dólar a 39 pesos) equivalía a 666.666 dólares, y en diciembre de 2019 (con el dólar a 63,3) se convirtieron en 410.000 dólares.

Los enfoques de los órganos rectores sobre recursos humanos dependen del tamaño y la naturaleza de sus programas de cooperación, así como del modelo institucional donde se encuentren ubicados. Cuando los ministerios de relaciones exteriores son responsables de la administración de los programas, como en los casos de Argentina, Brasil, México, Perú, Ecuador, Chile y Costa Rica, el plantel puede estar integrado por diplomáticos de carrera o incluso por algunos especialistas de las embajadas que se convierten en brazos del programa en el exterior. Sin embargo, la proporción de diplomáticos suele ser baja. Por ejemplo, en el caso de Argentina, de un total de 34 activos de planta, solo cinco son diplomáticos de carrera. En cuanto a las capacidades, existen realidades muy diversas en las oficinas centrales de los órganos rectores (Cuadro 8). Países como México, que contaría, de acuerdo a estimaciones, con 301 activos en las oficinas centrales, Brasil (160), Perú (116), Colombia (101) y Chile (92) se situarían cercanos a los niveles de 2009 de donantes del CAD, como Italia (357), Austria (112), Bélgica (338), Dinamarca (200), Finlandia (170), Portugal (158) e Irlanda (142); mientras que países como Argentina (34 activos) y Uruguay (22) se encontrarían más próximos a los niveles de Luxemburgo (55). En cualquier caso, el número de activos en oficinas centrales sería considerablemente menor respecto de grandes donantes tradicionales como Alemania (2.752), Francia (1.780) y el Reino Unido (1.394) (OCDE, 2009).

Uno de los mayores desafíos para la mejor profesionalización de los órganos rectores es contener la fuga de recursos humanos especializados, así como fortalecer las capacidades para contar con personal permanente, pues los apoyos que se reciben, aunque necesarios e importantes, suelen ser contratos temporarios de organismos multilaterales como el PNUD. En ese sentido, la proporción de planta temporaria en órganos rectores de la región se encontraría entre el 27% y el 47% del total activo. Además, el personal de órganos rectores suele tener limitadas oportunidades de rotar entre el terreno y la oficina central, ya que, salvo ocasiones en que es destinado temporalmente a embajadas, por lo general permanece en su lugar de origen. Finalmente, cabe destacar algunas iniciativas recientes, en el camino de lograr una mayor profesionalización y una mejor institucionalización de los sistemas nacionales de cooperación. Ecuador ha impulsado la creación de un fondo conjunto de cooperación con el PNUD y se encuentra en proceso de evaluación un proyecto para crear una agencia de cooperación en la órbita de presidencia, mientras que Perú ha consolidado un fondo para ampliar su presupuesto de CSSD. Por su parte, Cuba tiene en proceso de aprobación una ley de cooperación internacional.

6. Dilemas políticos

Los análisis y las evaluaciones de las narrativas, marcos interpretativos y bases institucionales de las políticas de CSSD de América Latina aquí detallados, así como aquellos que realizaron los actores entrevistados, apuntan, por lo general, hacia fortalezas y debilidades bastante similares en los países de la región. Entre estas últimas estarían la falta de una visión estratégica, la concentración de la CSSD en más o menos pocos países y sectores, o el déficit de capacidades y recursos para gestionar una política de CID rica en conocimiento en un entorno cambiante e incierto.

De acuerdo con los marcos conceptuales y operativos que se desprenden del estudio (Cuadro 9), el futuro de las políticas de CSSD de América Latina requeriría abordar políticamente una serie de dilemas políticos referidos, por ejemplo, al diagnóstico de escenarios internacionales, al espacio político de la cooperación, a la orientación geográfica y sectorial de la cooperación, a la conexión entre la política de cooperación y los planes desarrollo y otras esferas de la política exterior, y a la combinación adecuada de instrumentos (bilaterales, triangulares y multilaterales, reembolsables y no reembolsables, mixtos, etc.) y actores (administraciones públicas nacionales, provinciales y locales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y academia).

CUADRO 9. Marcos conceptuales y marcos operativos de las políticas de CSSD en América Latina y el Caribe

Marco conceptual	Marco operativo
Estructura internacional, ciclos políticos y económicos	(1) Diagnóstico de escenarios internacionales y visión estratégica
Narrativas, valores e identidades	(2) Delimitación del espacio político para la CSSD
Marcos interpretativos de la cooperación	(3) Definición de la orientación geográfica y sectorial de la CSSD
Bases institucionales y organizacionales de la cooperación	(4) Profesionalización y medios de ejecución de la CSSD

Fuente: Elaboración propia.

En sintonía con algunos de los dilemas planteados para la cooperación española por Oliví y Pérez (2016), este trabajo parte de la premisa de que el abordaje de las deficiencias estructurales de la cooperación latinoamericana requiere de un debate en profundidad acerca de doce dilemas políticos de la CID que atañen (1) al diagnóstico de los escenarios internacionales y el estado de situación de la CID; (2) al espacio y papel de la propia política de cooperación al desarrollo —las narrativas, valores e identidades, los lineamientos políticos y objetivos estratégicos del desarrollo nacional y la cooperación, la dimensión interna de las políticas públicas y la agenda internacional, el perfil de cada país como actor global y la conexión de la CSSD con otras agendas, como la de los países del CAD de la OCDE—; (3) a su orientación geográfica y sectorial —más o menos concentrada, con presencia en países fronterizos, apoyo a la región de América Latina y el Caribe, o con mayor o menor escala y diversificación en África y Asia—; y (4) a la profesionalización de los cuadros de los órganos rectores y a los medios de ejecución, incluidas las combinaciones posibles de instrumentos (multilaterales, bilaterales, reembolsables o no, y fondos mixtos), actores (públicos o privados, incluidas organizaciones de la sociedad civil y empresas) y el modelo institucional. Cada uno de esos dilemas plantea preguntas para la acción de los Estados y los órganos rectores de la CSSD.

En primer lugar, un dilema político fundamental que los países latinoamericanos deberán afrontar es el siguiente: ¿cuál es el mecanismo de gobernanza multilateral óptimo para la cooperación y la implementación de la Agenda 2030? La respuesta es muy disímil y se puede resumir en la competencia o la complementariedad de dos alianzas: la que mece la mano de la OCDE-CAD y la que promueven los procesos intergubernamentales de Naciones Unidas para la agenda de los ODS. De un lado, existen fuertes cuestionamientos. Como señalan Domínguez y Oliví (2014: 1011), pese a haber conseguido la adhesión de 161 países (entre ellos, Indonesia), la AGCED “tiene un futuro incierto como consecuencia del pecado original

CUADRO 10. Doce dilemas políticos de las políticas de CSSD de América Latina

Marco conceptual	Marco operativo
Estructura internacional, crisis de hegemonía, ciclos políticos y económicos	(I) El diagnóstico de escenarios internacionales y la definición de una visión estratégica
	1) ¿A qué problemas se enfrenta la comunidad global? ¿Qué mundo se quiere construir? ¿Qué gobernanza de la cooperación? 2) Gobernanza global de la CSSD, ¿Naciones Unidas, OCDE o ambas? 3) Gobernanza regional de la CSSD, ¿optar o promover la coordinación de los mecanismos regionales existentes?
Narrativas, valores e identidad	(II) El espacio político para la CSSD
	4) ¿Qué narrativa para la CSSD, ¿adaptación, reformismo, reaccionarismo o contrahegemonismo? 5) ¿Qué desarrollo, ¿crecimiento económico o cambio estructural? 6) Acceso a OCDE, ¿sí o no?
Marcos interpretativos de la cooperación	(III) La orientación geográfica y sectorial de la CSSD
	7) Alineación de la cooperación, ¿hacia prioridades de la política exterior y de las políticas domésticas o hacia los ODS y la Agenda 2030? 8) Orientación geográfica y sectorial, ¿concentrar o diversificar? 9) Escala de la cooperación, ¿en la región o más allá de la región?
Bases institucionales y organizacionales de la cooperación	(IV) La profesionalización y los medios de ejecución de la CSSD
	10) ¿Qué modelo institucional? 11) ¿Qué actores de la cooperación? Alianzas multiactor, ¿sí o no? 12) Cooperación reembolsable, ¿sí o no?

Fuente: Elaboración propia a partir de Olivíe y Pérez (2016).

de su nacimiento”, ya que “no deja de ser producto de la semilla del CAD”. El principal escollo de esta alianza es que su espacio político está frustrado en parte por no haber logrado la participación en su comité directivo de China y los BRICS. En la región, dos países han sido protagonistas de este mecanismo: México, que ha compartido la copresidencia, y Perú, que ha ocupado la silla de proveedores/receptores de cooperación. Del otro lado, se debate sobre el futuro de la Nueva Alianza Global para el Desarrollo Sostenible, que parte del ODS 17, y sobre los mecanismos para hacerla efectiva. Aunque el Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés) debería asumir el papel clave en la gobernanza de la CID, lo cierto es que su efectividad es aún limitada. El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FANPDS), convocado bajo los auspicios del ECOSOC, es el encargado de establecer los mecanismos de gobernanza, pero sigue pendiente una estructuración que permita avanzar hacia un multilateralismo efectivo. Sumado a ello, el documento final de Buenos Aires de la Conferencia PABA+40 encargó al Comité de Alto Nivel sobre la CSS y a la Oficina de Naciones Unidas para la CSS (UNOSCC) llevar a cabo el seguimiento de la agenda post-PABA+40, por lo que su futuro como mecanismo de gobernanza multilateral dependerá de los avances intergubernamentales en ese ámbito.

La decisión política de optar por uno u otro mecanismo de gobernanza o por la complementación de alianzas está mediada por una disputa de tres ligas. Como señalan Domínguez y Olivie (2014), una liga mayor está comandada por China, India, Sudáfrica y, con intermitencias políticas, Brasil, que buscan un espacio separado de cooperación global. Una segunda liga está integrada por países como Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, México, Chile, los países árabes que reportan al CAD, Colombia y Perú, más dispuestos a operar en esquemas sucesores de las reglas y disciplinas estadísticas, y de programación y evaluación del CAD. Fuera de ambas ligas, operan países del G-77 como Cuba o Venezuela, con un enfoque contrahegemónico.

A la incertidumbre respecto de los mecanismos multilaterales de gobernanza de la cooperación, se suma la falta de coordinación entre los foros regionales existentes —como el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional (GTICI) de la CELAC, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) o el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL en el marco del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible—. Entre ellos, el GTICI-CEPAL es el mecanismo de más amplia participación, ya que integra en su seno a los países del Caribe anglófono. Desde su primera reunión en Buenos Aires en 2013, el grupo estableció un marco conceptual, de principios y prioridades para la cooperación regional centrado en la reducción de desigualdades, conforme a la narrativa globalista reformista. Sin embargo, su tono ha sido hasta el momento declarativo y no ha estado acompañado por una coordinación y puesta en marcha a nivel subagencial de los importantes acuerdos políticos alcanzados en las reuniones. El Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL ha demostrado una institucionalización creciente en los últimos años, habilitando una participación activa de Cuba y comprometiéndola exitosamente con la promoción de la Agenda 2030 desde una narrativa neoestructuralista y globalista reformista, antes que rupturista; no obstante, este foro también carece de una operatividad complementaria. Finalmente, cabe resaltar los avances políticos, conceptuales y técnicos de los países iberoamericanos en el ámbito del PIFCSS (con España, Portugal y Andorra y la ausencia de Venezuela) y el apoyo técnico logrado para el registro de la CSSD vía el Informe anual sobre CSS que realiza la SEGIB, así como a través de su Mecanismo Estructurado de intercambio de Experiencias de CSS (MECSS) para el fortalecimiento y profesionalización de los cuadros de CSSD en la región (Ruiz Jiménez, 2019).

En segundo lugar, en cuanto al espacio y papel de la propia política de CID, se observan diferentes cliques narrativos de la cooperación latinoamericana, según se defienda o se rechace el orden internacional liberal en cuestiones como la globalización, la integración económica, el libre comercio, la política migratoria, la de seguridad o la agenda global del desarrollo; o según se dividan las aguas entre quienes apelan a construir sobre el orden existente —sean estos adaptativos o reformistas— y quienes postulan un rechazo —sean estos reaccionarios o contrahegemónicos—. No obstante, las narrativas latinoamericanas que se han desarrollado en las últimas décadas han cristalizado en planes nacionales de desarrollo y lineamientos de política de CID aún débiles y de alcance limitado en su capacidad de generar un compromiso y apropiación de los sistemas nacionales de CID.

Las narrativas, valores e identidades de la cooperación son además factores constituidos por la estructura y la coyuntura internacionales. Como se afirmó al inicio, la crisis de la globalización es una crisis de hegemonía —y, por lo tanto, de legitimidad y de gobernanza— que se expresa en el plano nacional, regional e internacional, y tiene su efecto ineludible en la CID, donde se hace cada vez más irreversible un escenario de fin de la ayuda para los países latinoamericanos. A través de los cambios de gobierno, los giros narrativos, el ascenso de la ultraderecha o el desplazamiento a la extrema derecha de los discursos de los gobiernos liberal-conservadores, se observa una clara reorientación de las políticas exteriores y de cooperación, que acentúan el signo nacionalista y excluyente, menos cooperativo y con menor capacidad de afrontar los riesgos derivados de la globalización, lo que, además, plantea un escenario geopolítico más abierto, inestable y propenso al conflicto.

El actual deterioro de los regionalismos latinoamericanos muestra también las limitaciones de la actual diplomacia presidencial para construir certidumbre y apalancar procesos de coordinación de políticas y cooperación. En contraste con la época dorada de la CSSD, no serán ahora los presidentes los que puedan estimular acuerdos y proyectos de cooperación, sino que se podría esperar una participación más intensa de otros actores, que diera lugar a una diplomacia ciudadana que actúe como resorte frente a los embates de un nacionalismo exacerbado y anticooperación regional (Tokatlian, 2020). A este panorama de crisis política regional hay que sumar los diagnósticos y pronósticos sombríos sobre las economías de la región, donde el ciclo económico de caída del precio de las materias primas— junto con las devaluaciones de las monedas nacionales respecto del dólar— afecta a los equilibrios de las economías, reduce los márgenes de acción y hace más pronunciadas las brechas y las desigualdades sociales en los ámbitos nacionales, desembocando incluso en protestas sociales como las recientemente ocurridas en Chile, Colombia o Ecuador. En este escenario, la CSSD ya no será una apuesta, sino un mecanismo clave para la supervivencia en la emergencia y la rehabilitación de los tejidos políticos, económicos y sociales entre los países de la región.

El dilema político de definir la narrativa de la cooperación tiene un efecto ineludible en la adhesión a una concepción del desarrollo. Como puede observarse en los diferentes lineamientos políticos de los planes de desarrollo y en las estrategias de cooperación, asoman en la región dos grandes concepciones antitéticas sobre el desarrollo: una minimalista y tecnocrática —que entiende el desarrollo como crecimiento económico y oportunidad de negocio—, y otra estructuralista —que parte de una noción más amplia y afín a la visión multidimensional de la Agenda 2030 en la que se integran los ejes de la productividad, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental—. En línea con esas definiciones, también se encuentra la decisión de adherir a la membresía de la OCDE. En ese sentido, se observa en el último tiempo una apertura de la OCDE a incluir a nuevos miembros del mundo en desarrollo, que trata de reforzar el liderazgo de una organización cada vez más cuestionada en materia de políticas y objetivos de desarrollo. Es notable, en ese sentido, la incoherencia del CAD, que, por un lado, reconoce como buenas prácticas algunas políticas de países como México, Colombia o Chile —países que, sin embargo, muestran las más grandes desigualdades de la región y los fracasos más visibles de sus modelos económicos— y, por otro, excluye y gradúa a más países de la región y reduce los flujos de la AOD. Entonces, la región se encuentra en una encrucijada de narrativas y conceptos, en la que, por un lado, reconocería y compartiría los valores y creencias de la OCDE en cuanto a la CSSD, mientras que por otro obtendría beneficios de su mayor proveedor de cooperación, China, bajo el estandarte de la CSS y su gran dimensión de cooperación financiera reembolsable.

En tercer lugar, como se confirma en el trabajo, las orientaciones geográficas y sectoriales de la cooperación latinoamericana siguen diferentes marcos interpretativos relacionados con las diversas y cambiantes narrativas, valores, identidades e intereses que los países y sus élites políticas definen en materia de desarrollo y política exterior. Entonces, la cooperación está mediada por motivaciones diversas, como la búsqueda de seguridad, influencia, riqueza, prestigio o reputación, la promoción de bienes públicos globales, las obligaciones morales, el valor del humanitarismo, el fortalecimiento de los regionalismos o de las dinámicas transfronterizas, o la inercia burocrática.

No obstante, como rasgo común de la región, se observa una tendencia de la cooperación hacia la concentración geográfica y sectorial de las iniciativas, con un perfil más orientado por las prioridades domésticas y las políticas exteriores, y menos por el rumbo que marcan los ODS y la Agenda 2030. Como señalan Olivie y Pérez (2016), los ODS promulgan objetivos económicos, institucionales, sociales y ambientales, lo que lleva a una cooperación que puede requerir de proyectos a pequeña escala en ámbitos diversos (por lo tanto, sin focalizarse en lo sectorial) y con cada vez más instrumentos de cooperación, incluida la cooperación reembolsable. El principal dilema que afrontarán los líderes políticos

es complementar las agendas domésticas y multilaterales, y, a la vez, agregar escala y diversificación a la cooperación en un contexto de serias restricciones presupuestarias. También se podría afrontar estratégicamente el papel de la CSSD con un menor grado de ambición y una mayor capacidad de selección, aunque no por ello menos coherente, tanto en lo geográfico como en lo sectorial y lo instrumental.

En cuarto lugar, se encuentran los dilemas políticos propios de los debates sobre profesionalización y medios de ejecución de la CSSD, en los que la región va muy rezagada. Aun cuando pudieran destacarse avances en la institucionalización, la legislación y la profesionalización de las agencias de Colombia, Chile, Uruguay, Perú y México, existe una falta de visión estratégica y de coordinación entre los ámbitos del diseño y la ejecución de las políticas de CSSD en la región. En todos los casos, se observa una baja concentración de iniciativas de CSSD dentro de la órbita de los órganos rectores, ante lo cual la incidencia de quienes detentan la especialización en una temática se ve desdibujada. Si bien los países de la región siguen cuatro modelos que responden a estructuras y mecanismos de responsabilidad política y ejecución diferentes —agencia en presidencia (modelo 1), dirección general o subsecretaría en ministerio de relaciones exteriores (modelo 2), agencia en ministerio de relaciones exteriores (modelo 3) y secretaría o dirección en ministerio de planificación u otros ministerios (modelo 4)—, la opción por un modelo u otro no debiera ser producto de una evaluación rígida, ya que las agencias necesitan ser permeables y estar dotadas de capacidad de adaptación a la rápida y dinámica evolución de los asuntos de la CID.

En la mayoría de los países de la región, no existe legislación que rija la cooperación, y los déficits de profesionalización y permanencia de recursos humanos son serios, por lo que las políticas de CSSD están expuestas a una alta vulnerabilidad frente a cambios de prioridades gubernamentales o con la llegada al poder de nuevas coaliciones partidarias, algunas de ellas incluso con discursos anticooperación. Es importante dotar a los órganos rectores de presupuesto suficiente para encarar reformas administrativas y fortalecer sus instituciones, institucionalizar sus sistemas de información y seguimiento de proyectos, y apoyar la formación de sus recursos humanos. Se advierte, en ese sentido, una alta proporción de planta transitoria en los órganos rectores, lo cual afecta a la continuidad de las políticas más allá de los mandatos de una administración. En cualquier caso, frente a la presión que la frágil situación económica ejerce sobre los presupuestos de los órganos rectores, urge advertir de la necesidad de que los países latinoamericanos oferentes de CSSD sigan recibiendo apoyo de la AOD, ya que resulta fundamental a la hora de apalancar procesos de fortalecimiento institucional.

En tiempos de incertidumbre, uno de los dilemas políticos centrales que afrontarán los líderes políticos respecto de los medios de ejecución es el de si se quiere seguir encajonando a la CSSD en una dinámica exclusivamente intergubernamental, o se opta por abrirla a mecanismos de participación de alianzas multiactorales. Uno de los principales desafíos, en ese sentido, es cómo integrar y sensibilizar a un sector privado que se muestra heterogéneo y sin una posición común. Como apuntan Rivero y Xalma (2019), la asunción de tareas y responsabilidades concretas por parte de las distintas agencias de cooperación para implementar el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) muestra algunos avances en Colombia, Chile y Perú con el impulso de la planificación y de estructuras multiactorales. En mayor o menor medida, países como México y Brasil han integrado sus empresas nacionales en agendas externas que se parecen a las de los miembros del CAD en sus inicios, incluida la promoción de intereses comerciales y la internacionalización de sus empresas de infraestructura. Sin embargo, el riesgo es que la agenda de cooperación se encuentre subordinada a la competencia de promoción comercial y se pierda peso político en las definiciones estratégicas.

Frente a los dilemas políticos que afronta la CSSD latinoamericana, la fortaleza de las respuestas dependerá en buena medida de cómo se logren articular políticas de Estado para la cooperación que trasciendan la temporalidad de la gestión de los gobiernos, la concentración excesiva en agendas domésticas frente a las agendas regionales y/o globales, y la resolución de problemas de coyuntura por encima de los asuntos más estructurales. Las políticas de Estado son obra de una pluralidad de miradas e intereses, a veces hasta contrapuestos, que finalmente coinciden en nociones y acuerdos básicos que trascienden las coaliciones políticas gobernantes y forman parte de la visión estratégica de un país. Ello, sin embargo, no implica un programa rígido y estático en el tiempo, sino que es resultante de una estructuración a largo plazo, flexible y adaptable al complejo y cambiante escenario internacional. El despliegue de una narrativa política, coherente y basada en una comprensión estructural de los problemas del desarrollo es clave para el fortalecimiento del multilateralismo y la rehabilitación del tejido regional. Pero la fuerza de ese motor de cambio internacional y desarrollo sostenible dependerá también de los niveles de institucionalidad y profesionalización alcanzados por la política de cooperación en los ámbitos nacionales.

Referencias bibliográficas

- ALTAMIRANO VICHOT, M. S. A. (2019): “La cooperación médica cubana, ¿diplomacia pública?”, *Política Internacional*, nº 65, La Habana, ISRI, pp. 65-87.
- AMEXCID (2019): “Estudio Comparativo de 16 Agencias de Cooperación AMEXCID-GIZ”, México, AMEXCID. Disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/estudio-comparativo-de-16-agencias-de-cooperacion-amexcid-giz>.
- APC (2019): “Colombia se estrena en el Comité Directivo del Global Partnership for Effective Development Cooperation”, Bogotá. Disponible en: <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/colombia-se-estrena-en-el-comite-directivo-del-global-partnership-effective-development-cooperation>.
- ARDILA, M. y CLEMENTE BATALLA, I. (2019): “Santos: una diplomacia tradicional con cambios”, *Oasis*, 29, pp. 29-56.
- AUCI (2014): *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*, Montevideo, AUCI.
- AYLLÓN, B. y DOLCETTI, M. (2014): “El Buen Vivir del Ecuador: crisis del desarrollo y cooperación Internacional”, *Mural Internacional*, 5(1), 28-37.
- BACHELET, M. (2014): Discurso pronunciado ante la Asamblea General de Naciones Unidas (24/9/2014). Disponible en: https://www.un.org/es/ga/69/meetings/gadebate/pdf/CL_es.pdf.
- BENZI, D. y ZAPATA, X. (2013): “Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y petrocaribe”, *América Latina Hoy*, 63, pp. 65-89.
- BERGAMASCHI, I.; TICKNER, A. B., y DURÁN, J. (2017): “Going South to Reach the North?: The Case of Colombia”, en I. BERGAMASCHI, P. MOORE y A. B. TICKNER (eds.): *South-South Cooperation Beyond the Myths*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 245-269.
- BOLSONARO, J. (2019): Discurso de asunción de la presidencia. Disponible en: <https://www.nodal.am/2019/01/discurso-de-asuncion-de-jair-bolsonaro/>.
- BRUN, É. (2018): *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- CAMACHO PADILLA, F. y PALIERAKI, E. (2019): “Hasta Siempre, OSPAAAL! Closing its doors after over half a century of promoting internationalism from Havana, the Organization of Solidarity with the Peoples of Africa, Asia, and Latin America leaves a historical and artistic record of unprecedented Third World solidarity”, *NACLA Report on the Americas*, 51(4), pp. 410-421.

- CANCILLERÍA DE COLOMBIA (2011): “Colombia promueve la cooperación con la Cuenca del Caribe”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/content/colombia-promueve-la-cooperación-con-la-cuenca-del-caribe>.
- CASA ROSADA (2016): “Macri: ‘Queremos volver a ser parte del mundo’”. Disponible en: <https://www.casarsosada.gob.ar/slider-principal/37334-mauricio-macri-queremos-volver-a-ser-parte-del-mundo-y-cortar-con-el-aislacionismo>.
- CEPAL (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2019): *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador- Guatemala-Honduras-México*, Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo__Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf.
- CESARINO, L. M. (2019): “Doing research on unstable ground: The ebb and flow of Brazilian South-South cooperation, from Lula to Bolsonaro”, en E. MAWDSLEY, E. FOURIE y W. NAUTA: *Researching South-South Development Cooperation*, Londres, Routledge, pp. 109-122.
- CORTES ZEA, C. (2020): “Mexican South-South Cooperation after BAPA+40: A Quality and Effectiveness Affair”, *Development Cooperation Review*, vol. 2, n° 4.
- DECISIÓN ADMINISTRATIVA 1146/2016: “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Estructura organizativa”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=453C8F22F187DBEB9B3FC64EB4040F4?id=266595>.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (2016): “Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 5(1), pp. 62-86.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. y OLIVÉ, I. (2014): “Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015”, *Estudios de Economía Aplicada*, 32(3), pp. 995-1020.
- DUQUE, I. (2019): Discurso pronunciado ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.nodal.am/2019/09/discurso-de-ivan-duque-presidente-de-colombia-en-la-740-asamblea-general-de-la-onu-2019/>.
- ECOSOC (2008): *Trends in South-South and triangular development cooperation: background study for the Development Cooperation Forum*, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 9-10.
- EL PAÍS (2016): “Las monedas más devaluadas en Latinoamérica” (20/12/2016). Disponible en: https://el-pais.com/internacional/2016/12/19/actualidad/1482165926_404077.html.
- (2019): “América llega tarde a la cuarta revolución industrial” (8/1/2019). Disponible en: https://el-pais.com/elpais/2019/11/01/planeta_futuro/1572612288_752684.html.
- FRENKEL, A. y AZZI, D. (2018): “Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)”, *Colombia Internacional*, (96), pp. 177-207.
- GOBIERNO DE VENEZUELA (2013): “Plan de la Patria 2013-2019 de Venezuela”. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-la-patria-2013-2019-de-venezuela>.
- GOES, B. (2018): “Cooperação Sul-Sul está na mira do futuro chanceler do Brasil”. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/mundo/cooperacao-sul-sul-esta-na-mira-do-futuro-chanceler-do-brasil-23309063>.
- GÓMEZ-REINO, M. (2019): “‘We First’ and the Anti-Foreign Aid Narratives of Populist Radical-Right Parties in Europe”, en I. OLIVÉ y A. PÉREZ (eds.): *Aid Power and Politics*, Londres, Routledge, pp. 272-284.
- GUERRA RONDÓN, L. (2019): “Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio transversal de las identidades, los intereses y los valores de los donantes de la cooperación Sur-Sur”. Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- GUTIÉRREZ, A. y JAIMOVICH, D. (2017): “A new player in the international development community? Chile as an emerging donor”, *Development Policy Review*, 35(6), pp. 839-858.
- HIRST, M. (2012): “Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau”, *Texto para Discussão*, Brasília, IPEA.

- IPEA (2018): *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi): 2014-2016*, Brasília, Ipea; ABC.
- LAMAS, L. (2017): “La Cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay. Un análisis de su evolución (2005-2015)”, *Cuadernos de política exterior argentina*, n° 126, pp. 5-20.
- LIEVESLEY, G. y LUDLAM, S. (2009): “Introduction: A ‘Pink Tide?’”, en G. LIEVESLEY y S. LUDLAM (eds.): *Reclaiming Latin America: Experiments in Radical Social Democracy*, pp. 1-18.
- LIMA, M. R. S. y MILANI, C. R. (2016): “Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento”, en M. R. S. LIMA *et al.*: *Cooperação Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, pp. 21-34.
- LORENZINI, M. E. y PEREYRA DOVAL, G. P. (2019): “Posneoliberalismo y después: el centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile”, *Inicio*, 39(3), pp. 435-457.
- MALACALZA, B. (2014): “Modelos de cooperación internacional para el desarrollo en Haití: Discursos, prácticas y tensiones”, *Relaciones Internacionales* n° 25, Madrid, UAM.
- (2019a): “La política de la cooperación Sur-Sur. China, India y Brasil en América Latina y el Caribe”, *Colombia Internacional*, (98), pp. 67-103.
- (2019b): “Actores y agendas de la cooperación Sur-Sur latinoamericana en Haití”, en T. OJEDA MEDINA y E. ECHART MUÑOZ (comps.): *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, CLACSO.
- (2020): “Argentina y la cooperación para el desarrollo: cambios y continuidades”, en É. BRUN, *Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: realizaciones latinoamericanas y caribeñas*, Ciudad de México, COLMEX (en prensa).
- MILANI, C. R. S. (2017): *ABC 30 anos. História e desafios futuros*, Brasília, ABC.
- (2018): *Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*, Curitiba, Editora Appris.
- NIVIA-RUIZ, F. (2019): “La medición de la Cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del PABA: Una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor”, *OASIS*, 31 (noviembre), pp. 51-72.
- NIVIA-RUIZ, F. y HÉNDEZ, I. R. (2015): “Balance de la Cooperación Internacional al desarrollo que ofrece y recibe Colombia: metas y logros en el cuatrienio 2010-2014”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(1), pp. 93-124.
- OCDE (2009): *Better Aid. Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, París, OCDE Publishing.
- OLIVERA CÁRDENAS, L. (2019): “Perú: El complejo proceso de ser dual”, en T. OJEDA MEDINA y E. ECHART MUÑOZ (comps.): *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, CLACSO.
- OLIVIE, I. y PÉREZ, A. (2016): “Catorce dilemas de la cooperación española en la nueva legislatura”, *ARI* 39/2016, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2016-olive-perez-catorce-dilemas-de-la-cooperacion-espanola-en-la-nueva-legislatura.
- PIFCSS (2020): “Plataforma de internet del Programa Iberoamericana para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur”. Disponible en: www.cooperacionsursur.org.
- PPRDIGITAL (2018): Discurso de asunción de Andrés Manuel López Obrador. Disponible en <https://pprdigital.com.ar/nota/6343/discurso-completo-de-andres-manuel-lopez-obrador-en-su-asuncion-con-el-pueblo-todo-sin-el-pueblo-nada>.
- PRADO LALLANDE, P. (2020): “La Cooperación Sur-Sur mexicana durante el sexenio de Enrique Peña Nieto: acciones y estrategias en construcción”, en É. BRUN: *Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: realizaciones latinoamericanas y caribeñas*, Ciudad de México, COLMEX (en prensa).
- QUIRÓS GÓMEZ, C. (2017): *El panorama de la Cooperación Sur-Sur en Costa Rica: perspectivas ante su incorporación a la OCDE*. Tesis de Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo, Valladolid, Universidad de Valladolid. Disponible en: <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/25452>.

- RIVERO, M. y XALMA, C. (2019): “Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo”, *Documentos de Trabajo*, nº 16 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- RODRÍGUEZ, M. (2013): “La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción”, *América Latina Hoy*, 63, pp. 113-137.
- RUIZ, P. X. (2018): “La cooperación sur-sur de Brasil y Colombia: entre la política exterior y el desarrollo”, *Papel Político*, 23(1), pp. 209-248.
- RUIZ JIMÉNEZ, L. R. (2019): “40 años de cooperación sur-sur. ¿Tiene Iberoamérica algo que enseñar?”, *Análisis Carolina*, nº 3, Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. (2016): “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, *Pensamiento propio*, 21(44), pp. 29-76.
- (2018): “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, en A. SERBIN (ed.): *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (Colección Pensamiento Propio), Barcelona, Icaria Editorial, pp. 37-68.
- (2019): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, en *Anuario CEIPAZ 2018-2019. Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*, Madrid, CEIPAZ, pp. 107-126.
- SANTOS, J. M. (2010): Discurso de asunción de la presidencia de la República de Colombia. Disponible en: https://caracol.com.co/radio/2010/08/07/nacional/1281194040_338154.html.
- SEGIB (2018): “Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018”. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2018>.
- SELA (2014): “Chile y España apoyan la gestión integral de desastres en el Caribe”. Disponible en: <http://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/n/28013/chile-y-espana-apoyan-la-gestion-integral>.
- STRANGE, S. (1992): “States, firms and diplomacy”, *International Affairs*, (68)1, pp. 1-15.
- TICKNER, A. B. y MORALES, M. (2015): “Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos”, *Colombia Internacional*, (85), pp. 171-205.
- TOKATLIAN, J. G. (2020): “Diplomacia ciudadana con Brasil”, *Clarín* (12/1/2020). Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-ciudadana-brasil_o_ZE7Bhe-s.html.
- UNCTAD (2018): *Trade and Development. Report 2018: Power, platforms and the free trade delusion*, Ginebra, Naciones Unidas
- VALOR (2019): “Bolsonaro veta agenda 2030 da ONU em plano plurianual” (30/12/2019). Disponible en: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/30/bolsonaro-veta-agenda-2030-da-onu-em-plano-plurianual.ghtml>.
- VAN DER VEEN, A. M. (2011): *Ideas, interests and foreign aid*, vol. 120, Cambridge University Press.
- VARGAS, G. (2019): “La cooperación Sur-Sur de Costa Rica”, en T. OJEDA MEDINA y E. ECHART MUÑOZ: *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década*, Buenos Aires, CLACSO.
- VÁSQUEZ, T. (2016): Discurso pronunciado ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <https://temas.sld.cu/tabaquismo/2016/09/26/intervencion-del-presidente-tabare-vazquez-en-la-71a-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/>.
- VIGNOLO, A. y VAN ROMPAEY, K. (2020): “Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030”, *Documentos de Trabajo*, nº 27 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.



Fundación Carolina, marzo 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT32>

Cómo citar:

Malacalza, B. (2020): “Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina. Estudio de casos”, *Documentos de Trabajo* nº 32 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

