



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

TRABAJO FIN DE GRADO

*Patrones de Cooperación Sur- Sur en América Latina.
Una mirada a los casos de Argentina, Chile y Uruguay.*

Autora:

María Jesús Morata Luján

Director:

Pablo Biderbost Moyano

UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS

Madrid, Abril 2019

Tabla de contenido

Índice de siglas

Listado de tablas

- 1. Introducción**
- 2. Finalidad y motivos**
- 3. Estado de la cuestión**
 - 3.1 Cooperación para el desarrollo en América Latina: origen, desarrollo y desafíos**
 - 3.2 Revisión de la literatura. ¿Qué se ha estudiado sobre la Cooperación Sur- Sur en América Latina?**
- 4. Marco teórico**
- 5. Objetivo y preguntas de investigación**
- 6. Metodología**
 - 6.1 Técnicas de recolección de datos**
 - 6.2 Técnicas de análisis de datos**
- 7. Análisis y discusión**
 - 7.1 Factores que promueven y contraen la CSS**
 - 7.2 Una mirada a los casos de Argentina, Chile y Uruguay**
 - 7.2.1 Argentina**
 - 7.2.2 Chile**
 - 7.2.3 Uruguay**
 - 7.3 Evaluación de impacto de CSS**
- 8. Conclusiones y propuestas**
- 9. Bibliografía**
- 10. Anexos**
 - 10.1 Tablas y gráficos adicionales**
 - 10.2 Infográfico: Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina**
 - 10.3 Serie de entrevistas**
 - 10.3.1 Entrevista 1**
 - 10.3.2 Entrevista 2**
 - 10.3.3 Entrevista 3**

Listado de gráficos

Gráfico 1. Participación en el total de desembolsos de AOD según ingreso de los países, 1990-2008

Gráfico 2. Participación de las regiones en los desembolsos totales de AOD, 1960-2016

Gráfico 3. Tasas de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017

Gráfico 4. Peso de acciones y proyectos en la CSS Triangular de los países según rol, 2010

Gráfico 5. Indicadores de crecimiento del PIB per cápita en América Latina y Caribe, 1980-2012

Gráfico 6. Clasificación de los países según su nivel de ingreso, 2017-2018

Listado de tablas

Tabla 1. Desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina

Tabla 2. Síntesis de teorías

Tabla 3. Comparativa entre las prácticas de CSS de Argentina, Chile y Uruguay

Tabla 4. Evaluación de impacto de CSS

Tabla 5. Evolución del IDH en regiones de América Latina, 1980-2007

Tabla 6. Clasificación de los países según su nivel de ingreso, 2017-2018

Listado de Figuras

Figura 1. Historia de la CSS en América Latina

Figura 2. Factores que promueven y contraen la CSS en América Latina

Índice de siglas

AGCI	<i>Agencia Chilena de Cooperación Internacional</i>
ALADI	<i>Asociación Latinoamericana de Integración</i>
ALBA	<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i>
AOD	<i>Asistencia Oficial para el Desarrollo</i>
AUCI	<i>Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional</i>
BRICS	<i>Grupo de países formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica</i>
CAD	<i>Comité de Ayuda al Desarrollo</i>
CELAC	<i>Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños</i>
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i>
CNS	<i>Cooperación Norte-Sur</i>
CSS	<i>Cooperación Sur-Sur</i>
CT	<i>Cooperación Triangular</i>
FIDA	<i>Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola</i>
FOAR	<i>Fondo para la Cooperación Sur-Sur y Triangular</i>
IDH	<i>Índice de Desarrollo Humano</i>
IEO	<i>Oficina de Evaluación Independiente</i>
IICA	<i>Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura</i>
ISI	<i>Modelo de industrialización de sustitución de importaciones</i>
MERCOSUR	<i>Mercado Común del Sur</i>
MIDELAN	<i>Ministerio de Planificación y Cooperación</i>
NDI	<i>Instituto Nacional Demócrata</i>
OCDE	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</i>
ODM	<i>Objetivos de Desarrollo del Milenio</i>
ODS	<i>Objetivos de Desarrollo Sostenible</i>

OPS	<i>Organización Panamericana de la Salud</i>
PIFCSS	<i>Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur- Sur</i>
PIB	<i>Producto Interior Bruto</i>
PMD	<i>Países Menos Desarrollados</i>
PNUD	<i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>
PPJA	<i>Programa de Asociación para la articulación Cooperación entre Japón y Argentina</i>
SEGIB	<i>Secretaría General Iberoamericana</i>
SIDICSS	<i>Sistema Integrado Iberoamericano de Datos de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular</i>
UNASUR	<i>Unión de Naciones Suramericanas</i>
UNICEF	<i>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</i>

1. Introducción

A mediados de la década de 2000, los países de América Latina enfrentaban una tendencia preocupante: la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de los donantes tradicionales estaba disminuyendo en la región. Como resultado de la crisis financiera mundial y el foco en los países menos desarrollados y de bajos ingresos, los países latinoamericanos recibieron una cantidad relativamente pequeña de ayuda de los donantes -predominantemente occidentales- que integran el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹.

Los países de América Latina han podido resistir esta tendencia debido a la cooperación para el desarrollo cada vez más efectiva y versátil entre los países de la región. Creada para apoyar los objetivos de la Cumbre Iberoamericana en 2003, incluida la Cooperación Sur-Sur (CSS), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) fue un hito en la cooperación para el desarrollo de América Latina. En 2008, SEGIB creó el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Para promover e informar aún más las prácticas de CSS en la región, SEGIB también lanzó un informe anual sobre la cooperación iberoamericana. Con el tiempo, SEGIB utilizó este informe para desarrollar una metodología con el fin de capturar la cooperación para el desarrollo entre los países de América Latina. Si bien la OCDE tenía una metodología existente para rastrear la AOD, los 19 países de América Latina en SEGIB consideraron que esta metodología no capturaría efectivamente sus prácticas de cooperación para el desarrollo. En cambio, la metodología en continua evolución de SEGIB fue diseñada exclusivamente para ajustarse a los principios y prácticas de la cooperación latinoamericana (SEGIB, 2019).

El resultado de estos esfuerzos, una metodología robusta para capturar la cooperación de desarrollo Sur-Sur, es un logro importante. Dicha metodología destaca algunas de las razones clave por las que los países latinoamericanos no se sienten cómodos informando sus actividades de cooperación de acuerdo con la metodología de

¹ Tras registrarse en el año 1996 el pico más alto de la AOD para América Latina y el Caribe, a partir de los 2000 la cifra disminuyó -no sólo en cantidad sino también en términos de importancia relativa -en comparación con la suma asignada a otras regiones, como África, Asia y Europa-. Concretamente, en el año 2002, la cantidad total de AOD dirigido a la región fue de \$5112 millones, el segundo más bajo en los últimos diez años. En este mismo año, la región ocupaba el penúltimo lugar entre los recipientes según el volumen total percibido de AOD (Negrón, Federico; Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo; Centro de Derechos y Desarrollo; The Reality of Aid, 2004).

la OCDE para la AOD, e identifican el valor de un marco alternativo para definir y rastrear la asistencia para el desarrollo (Sinha y Minor, 2014).

Al igual que otros analistas de la Cooperación Sur-Sur, SEGIB hace especial hincapié en la naturaleza horizontal de la cooperación para el desarrollo y su metodología de presentación de informes matiza la naturaleza bidireccional de los flujos financieros de desarrollo. Un componente clave de sus informes es una matriz, en la que los países se enumeran simultáneamente como destinatarios y proveedores. Cada país de América Latina enumerado en la matriz fue receptor de fondos de cooperación para el desarrollo en 2012, y varios también fueron proveedores (incluidos varios países de ingreso medio bajo). Este patrón contrasta fuertemente con la AOD, que asume la unidireccionalidad de la ayuda, típicamente del Norte global al Sur global. (SEGIB, 2017). Más allá de la cooperación horizontal, la metodología de SEGIB está diseñada para acomodar otros arreglos que caracterizan la naturaleza diversa de la cooperación para el desarrollo, como la Cooperación Triangular (CT), en la cual un conjunto de actores, incluidos los países en desarrollo, brindan conjuntamente diferentes tipos de asistencia a otro país receptor. Estos proyectos de CT son planeados, financiados e implementados conjuntamente por un país industrializado miembro del CAD de la OCDE, una economía emergente -que puede ser un proveedor o beneficiario del Sur- y un tercer país como beneficiario. Debido a las fortalezas complementarias de los socios, los proyectos de CT arrojan valor agregado en comparación con los proyectos bilaterales.

La arquitectura de la cooperación global ha cambiado radicalmente. Las economías emergentes han ampliado significativamente sus acuerdos de cooperación Sur-Sur en los últimos años. Particularmente en América Latina y el Caribe, muchos países ya están implementando medidas de desarrollo en terceros países. Los proyectos de CT sirven de puente entre los acuerdos de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur siendo así un instrumento para apoyar alianzas estratégicas para enfrentar juntos los desafíos globales (Tres, 2013). Como ocurre con muchas manifestaciones de la Cooperación Sur-Sur, el intercambio de experiencias y conocimientos es el componente central de la colaboración para el desarrollo entre los países del SEGIB. A menudo, es difícil asignar un valor monetario a estas prácticas, lo cual es problemático para la comparación ya que la OCDE se centra principalmente en el valor de los proyectos y otra asistencia. Es por este motivo que SEGIB buscó crear una imagen más precisa de su cooperación al

desarrollo mediante el uso de la cantidad y el tipo de actividades (por ejemplo, intercambio de conocimientos y fortalecimiento institucional) para describir mejor el alcance de la cooperación.

En este marco, el presente trabajo tiene como finalidad comparar tres casos, en los que se ha implementado CSS en tres países de América Latina –Argentina, Chile y Uruguay-, así como los factores que la promueven y la contraen, la estructura organizativa que siguen estos programas, el presupuesto asignado para los mismo, así como los criterios para decidir la temática. Con este fin, se comenzará por exponer un *estado de la cuestión*, en el que en primer lugar se hará referencia al origen y desarrollo que definen esta cooperación internacional, así como los desafíos que plantean, para después poder proceder a estudiar la literatura relativa a cada uno de estos programas. A continuación, el *marco teórico* será quien aporte el sustento en relación con todo lo que se ha estudiado hasta el momento acerca de la Cooperación Sur-Sur. Así pues, se procederá a analizar las ideas defendidas por diversos académicos, que más tarde servirán de referente para el estudio de cada uno de los casos propuestos.

Una vez presentados las *preguntas y objetivos* de investigación, se procederá a explicar la *metodología* planteada: a través de *recolección de datos*, mayoritariamente cualitativos, obtenidos de fuentes secundarias; adicionalmente se describirán las técnicas de *análisis de datos*, a través del estudio de caso centrado en las experiencias de tres países: Argentina, Chile y Uruguay, que se verán complementados con una serie de gráficos y tablas para facilitar su visión. Posteriormente, el apartado de mayor extensión, de *análisis y discusión*, tratará de explicar la evidencia empírica en base a la literatura estudiada y poder responder así a las preguntas planteadas por la investigación en cuestión. Por último, se llegará a una breve *conclusión* a través de la cual se mostrará cuáles son los desafíos y retos a futuros de la CSS, tanto a nivel de América Latina, como para cada uno de los tres países analizados.

2. Finalidad y motivos

En primer lugar, resulta importante realizar investigaciones de este tipo para así poder contemplar las múltiples **prácticas** de los **donantes latinoamericanos** y **contribuir** así a una mejor comprensión de las políticas de cooperación al **desarrollo** de los nuevos donantes. En este nuevo contexto, la AOD tradicional y la nueva

cooperación para el desarrollo son instrumentos útiles de la política exterior desde su primera aparición y se han vuelto cada vez más importantes, tanto para los donantes del CAD como para los que no lo son. La cooperación para el desarrollo está influenciada por el contexto internacional y nacional, la autopercepción y la imagen internacional de los estados, el apoyo público interno y los lobbies locales, la estructura nacional y asuntos internacionales actuales, así como la identidad nacional, la historia y el patrimonio cultural. Estos últimos tienden a ser más acentuados en la formulación de políticas de nuevos socios para el desarrollo que en las políticas tradicionales de los donantes (OECD, 201; Pardo Ayala, 2008).

En segundo lugar, se ha destacar la forma en que los nuevos donantes han encontrado en la **CSS** un medio para **alcanzar las metas** que se consideran esenciales para su **supervivencia**. Hay ejemplos muy claros entre los nuevos socios de desarrollo del uso de CSS para perseguir su interés nacional en términos realistas, así como también, objetivos no materiales, tales como la adquisición de prestigio, reconocimiento y respeto. Se enfatiza el hecho de que este tipo de elementos se manifiesta fuertemente en las prácticas de los nuevos donantes. La forma de las políticas de CSS se debe a la profunda **influencia** de **factores nacionales** como la identidad, el patrimonio cultural o el pasado colonial que todos estos **países comparten**.

A primera vista, la CSS en América Latina parece estar determinada principalmente por el sentimiento de solidaridad y amistad con los países vecinos: el lenguaje común, la cultura y la historia unen naturalmente a estas naciones. Aunque la CSS de América Latina podría estar asociada al prestigio, más allá del deseo de reconocimiento, la CSS en la región se ha convertido en un instrumento de autosuficiencia, integración y, lo que es más importante, oposición a la intervención extranjera. Al igual que en la pasada era del modelo de industrialización de sustitución de importaciones (ISI), SSC ofrece una oportunidad para que los países de ingresos medios no sólo fortalezcan sus relaciones exteriores, sino también que desarrollen capacidades nacionales y estimulen el desarrollo económico (Noticias ONU, 2017).

Las estrategias de CSS latinoamericanas muestran rasgos particulares resultantes de la homogeneidad cultural y la cohesión relativa de la región. La experiencia colonial compartida, la vulnerabilidad a la globalización, el rechazo de jerarquías, los desafíos y experiencias comunes, así como la búsqueda de beneficios mutuos son algunas de las

características que también están presentes en las políticas de otros proveedores del Sur. Las diferencias entre las prácticas y las modalidades de los nuevos socios de desarrollo y los donantes tradicionales son inconfundibles. Por la misma razón, la naturaleza heterogénea y la identidad diversa de los donantes emergentes hace que sea difícil hacer generalizaciones basadas en solo unos pocos casos (Cooperación Sur-Sur, 2015).

Por último, resulta de gran relevancia subrayar como a día de hoy, la **ayuda exterior** enfrenta **nuevos desafíos** como resultado de las **condiciones cambiantes** en el **sistema internacional**. La asistencia para el desarrollo ha sido superada por otras fuentes de financiación, y si bien sigue siendo crucial para los esfuerzos mundiales de desarrollo, se necesita una arquitectura de ayuda renovada que incluya nuevos actores y modalidades. La participación de los proveedores del Sur y las experiencias de CSS brindan un valor agregado a la mesa de negociaciones. Una mejor comprensión de los nuevos donantes, aportada por un análisis más detallado de sus políticas de cooperación para el desarrollo, sólo puede ser beneficioso para un compromiso más fuerte y una colaboración más estrecha entre todos los interesados, en un paradigma de asistencia al desarrollo renovado (SEGIB, 2010).

Es por ello que resulta de especial interés entender los **factores que promueven y contraen** este tipo de cooperación, la **estructura organizativa** que siguen estos programas, así como el foco de los mismos en función de determinadas **temáticas** y de los **países de destino**. También será fundamental hacer hincapié en los **presupuestos** de los cuales los países disponen, y si efectivamente aplican la **CT**, previamente explicada en el apartado 1. Para ello, se hará uso de las prácticas realizadas en tres países de Latinoamérica, siendo estos Argentina, Chile y Uruguay².

El presente trabajo tratará de esta forma explicar de qué manera se lleva a cabo este tipo de cooperación, así como los factores que crean un escenario propicio o negativo para su desarrollo. Creemos que los resultados y conclusiones obtenidos de este estudio pueden ser relevantes para entender así los impactos en términos económicos, sociales y políticos y ofrecer posibles razones que establezcan una

² Algunos de los ejemplos de esta cooperación es el programa Chile Valora, en términos de creación de empleo, quien ha fomentado la creación de sistemas nacionales de calificaciones profesionales en Perú, Argentina, Paraguay y Uruguay. Otro ejemplo, podría ser en ámbito de finanzas públicas, en el cual Argentina ha colaborado con otros países de la región en términos de precios de transferencia, control masivo e información servicios y asistencia al contribuyente, particularmente con Colombia, Paraguay y Bolivia (Dialogue for Action, 2018).

explicación propicia para la importación de este tipo de políticas a otros países de características semejantes.

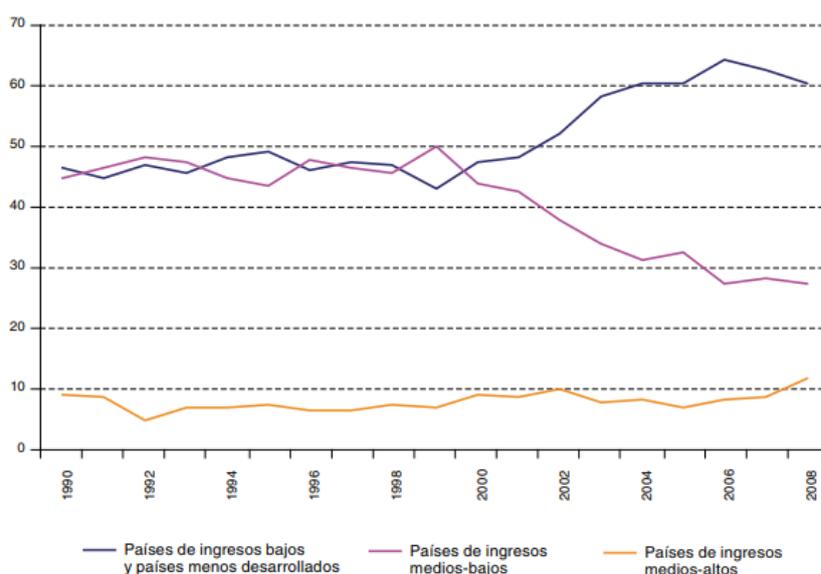
3. Estado de la cuestión

3.1 Cooperación para el desarrollo en América Latina: origen, desarrollo y desafíos

3.1.1 Origen

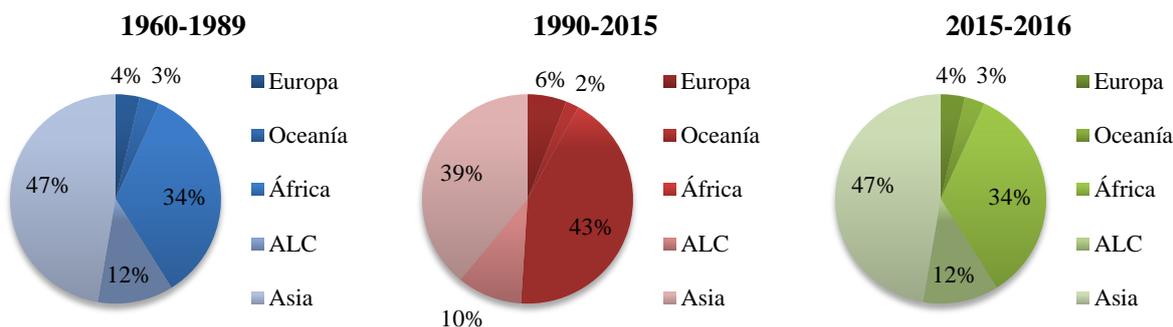
Como bien se puede apreciar en los gráficos que aparecen a continuación, desde hace poco más de la última década, la agenda internacional en términos de cooperación para el desarrollo parecía no traer buenas noticias para los países en desarrollo pero con cierto nivel de renta media, criterio que incluía a la mayor parte de países de América Latina y Caribe. En este contexto, los **países donantes** decidieron hacer uso de sus **recursos** y **priorizarlos** hacia los países más pobres del mundo, siendo estos aquellos localizados en el **continente africano** y en el **Sureste Asiático**. Debido a esta nueva visión, se crea un marco propicio para la creación de una nueva manera de hacer cooperación al desarrollo. Se inicia así un nuevo proceso en el que los países del Sur son cada vez más importantes.

Gráfico 1: Participación en el total de desembolsos de AOD según ingreso de los países, 1990-2008



Fuente: Naciones Unidas, 2010

Gráfico 2: Participación de las regiones en los desembolsos totales de AO³, 1960-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

La emergencia y desarrollo de los países del Sur, ha sido uno de los hitos más importantes que han configurado las relaciones globales en este siglo. Hasta este momento, parecía ser que eran los países industrializados y desarrollados quienes se encargaban de estructurar y dominar las relaciones entre los países. Dado este poder, los países del tercer mundo, cumplían únicamente un papel de subordinación y obediencia. Sin embargo, esta concepción comienza a cambiar, implicando una nueva situación en la que los **países del Sur** menos desarrollados, ya no son meros actores secundarios. En su lugar, comienzan de manera progresiva a **acercarse a los países del Norte** y comienzan a jugar un papel cada vez más importante en cuanto a la **economía global**, así como al **financiamiento del desarrollo**⁴. No obstante, es importante aclarar que esta nueva forma de diferenciar a los países no tiene como objetivo crear una nueva clasificación; simplemente trata de hacer hincapié en la compleja situación que existe a día de hoy en América Latina, quien se encuentra en una situación intermedia, debido en gran medida, a la compleja variedad existente en el continente (Fernández, Lauxmann y Trevignani, 2014).

3.1.2 Desarrollo

La situación que se vive a día de hoy en América Latina se puede observar claramente a través de las percepciones, dado que gran parte de la élite, se auto-percibe como el extremo occidente. Esta referencia cultural, mucho tiene que ver con el

³ Excluye AOD dirigida a las regiones no especificadas que son zonas multirregionales –relacionada con o que involucra a varias regiones-.

⁴ América Latina ha duplicado su riqueza entre 1999 y 2017, pasando de \$3769 billones a \$6027 billones (Rodríguez, 2018)

mestizaje cultural, social y genético que se produjo entre los indígenas de la zona y los colonizadores, así como los grandes movimientos migratorios que se han mantenido hasta nuestros días. Asimismo, el hecho de que este continente fuera el primero en independizarse y liberarse de los imperios europeos, ha hecho que la población se considere más cerca a occidente en términos de la evolución de los países en desarrollo (Rouquié, 1987).

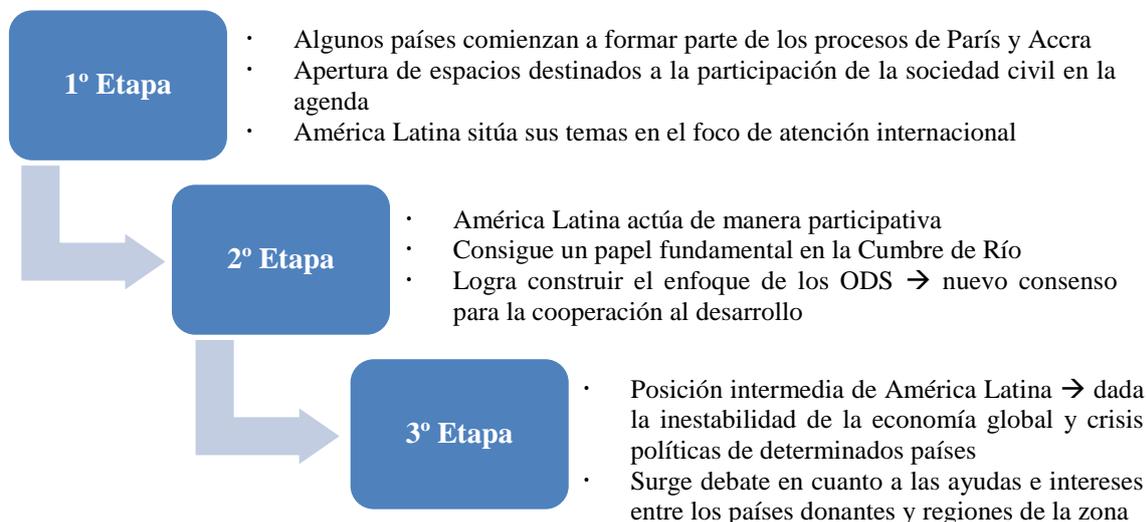
A lo largo del proceso de la implementación de la agenda de desarrollo en América Latina, pueden observarse varias etapas. Comenzando por los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM) así como la agenda de eficacia de la ayuda, la primera etapa se caracteriza por un interés limitado de la región, en la cual algunos países deciden formar parte de los procesos de **París, Accra** y buscan, introducir determinados temas como la CSS o la agenda de cooperación entre los países en desarrollo. A lo largo de este periodo, las organizaciones de la región comienzan a contribuir en términos de la apertura de espacios destinados a la participación de organización de la sociedad civil en la agenda. Uno de los principales logros de esta etapa fue que América Latina se definió como un actor clave que logró situar sus temas en el foco de atención internacional.

La segunda etapa, estuvo marcada por dos acontecimientos clave: la **Agenda 2030** y la **Cumbre Río +20**. A lo largo de este periodo, no sólo América Latina actúa de una manera muy activa y participativa, sino que además consigue obtener un papel fundamental en Río, lo cual le permitió definir las bases para construir el enfoque de los ODS, el cual se constituye en el nuevo consenso para la cooperación al desarrollo.

Por último, la tercera etapa, es la que se está desarrollando a día de hoy, también conocida como “**Camino al 2030**” marcada por el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS). Se puede observar claramente que América Latina sigue teniendo una posición intermedia como consecuencia de la gran inestabilidad de la economía global así como crisis políticas en determinados países, que han implicado importantes problemas de corrupción, así como grandes desequilibrios en términos sociales y culturales. A pesar de todos estos contratiempos, se sigue aún considerando a América Latina como una región poco necesitada en términos de cooperación. Es por ello, que surge un gran debate en cuanto a las ayudas e intereses entre los países donantes y las regiones de la zona (Alemany y Freres, 2018).

En la figura que se adjunta a continuación se puede apreciar resumidamente las tres etapas que definen la cooperación latinoamericana.

Figura 1: Historia de la Cooperación en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a Alemany y Freres, 2018

3.1.3 Desafíos

Tal y como se mencionaba al principio, América Latina es clasificada como una **región de renta media**⁵, razón por la cual no es considerada como prioritaria a la hora de recibir AOD. Es por ello, que los donantes tradicionales, unidos a ciertos organismos de carácter multilateral, están de acuerdo en afirmar que se trata de una región que debe asumir la responsabilidad de su propio desarrollo ya que han alcanzado un nivel de ingreso suficiente para ello. No obstante, cabe destacar que la clasificación de los países en base a la renta per cápita de sus habitantes se realiza en función de la concepción del desarrollo, entendiendo por este el crecimiento económico, siendo un criterio relacionado a la capacidad de pago de los préstamos internacionales. Sin embargo, no contempla la realidad de los países latinoamericanos, en los que existen grandes desigualdades sociales, impidiendo el avance hacia un desarrollo total de las sociedades. Es por este motivo que la región de América Latina, necesita una serie de políticas tanto universales como focalizadas, ambas aplicadas al mismo tiempo (AUCI, 2011).

⁵ En base a la clasificación realizada por el Banco Mundial, se considera a una región de renta media-baja –como es el caso de América Latina–, aquella cuyo INB per cápita se sitúa entre \$1006 y \$3955. Consultar Tabla 6 en Anexo.

Las **desigualdades** que enfrentan estos países, puede decirse que no es coyuntural dado que forma parte de una serie de **vulnerabilidades estructurales**, a través de las cuales la cooperación internacional, supone sin ninguna duda, un valor añadido para el enfrentamiento y solución de las mismas. No obstante, la mayor parte de los países latinoamericanos, han asumido finalmente que debido al nivel de desarrollo relativo existente, así como ciertos avances que han alcanzado en términos de desarrollo social e institucional en determinados sectores, son ellos mismos quienes tienen el deber de aportar y contribuir al desarrollo no solo regional, pero también global mediante la CSS y la CT (Presidencia República de Uruguay, 2011).

En cuanto a los **desafíos** que plantea la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina, como bien se puede observar en la tabla que se adjunta a continuación, pueden ser divididos en tres cuestiones fundamentales: en el ámbito del **sistema financiero internacional, comercio y cohesión social**.

Tabla 1. Desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina

Ámbito	Desafíos que plantean
Sistema financiero internacional	<p>A pesar de la importancia de las políticas internas de cada país, los movimientos en la economía mundial afectan igualmente al desarrollo y crecimiento. No sólo los flujos financieros privados, pero también la AOD tiene el deber de desempeñar un papel para poder incrementar las capacidades y el desarrollo económico-financiero de los países en desarrollo.</p> <p>Es por ello, que resulta necesario no sólo aumentar los recursos de la AOD, pero también mejorar la eficacia y calidad de esta. Este aspecto implica identificar cuáles son las necesidades de cooperación tanto por los países receptores como por los donantes.</p>
Comercio	<p>A través de esta actividad se busca diversificar el contenido de las economías para convertirse así en un foco de atracción a la inversión directa extranjera. Mediante el crecimiento del comercio, se espera una creación de puestos de trabajo, mejorando así la situación económica de la región. Sin embargo, para poder superar este desafío, se necesita profundizar sobre las normas que rijan el comercio entre países, sabiendo contemplar las particularidades de estos países en desarrollo.</p> <p>Asimismo, sería necesario un incremento en la integración de los países en desarrollo al sistema multilateral, a través de la dotación de un mayor poder y capacidad de decisión en las negociaciones multilaterales.</p> <p>Por último, también sería conveniente destacar la necesidad de una liberalización comercial, mediante la aplicación de normas comerciales lo más flexibles posible que permitan el financiamiento, ajustes y reestructuraciones necesarias.</p>
Cohesión social	<p>Uno de los principales retos reside en avanzar y promover una mayor inclusión social, dado que una enorme proporción de la sociedad no recibe los recursos necesarios. La cooperación internacional debe apoyar de manera decisiva a todo el proceso que todo ello conlleva, lo cual incluye el fortalecimiento del estado, el desarrollo y crecimiento económico, sistemas de protección a la población así como el mejoramiento de las políticas sociales.</p> <p>En definitiva, avanzar en este proceso lleva consigo la mejora de al menos tres de los siguientes ámbitos: resguardo social, formación y educación del capital humano, y desarrollo tanto laboral como social.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (CEPAL, 2008)

3.2 Revisión de la literatura: Situando la CSS en contexto.

La **Cooperación Sur-Sur**, tanto en su noción teórica como en su aplicación práctica, se trata de un componente esencial a la hora de tratar discusiones y políticas de desarrollo internacional. Sin embargo, este concepto puede ser definido como un término bastante ambiguo; de hecho, tal y como algunos comentaristas han señalado, no hay un acuerdo en cuanto a su definición (Davies, 2010). Esto es, en parte, debido a que en los últimos años la **noción de países en desarrollo se ha expandido** hasta incluir

países originalmente pertenecientes a la antigua Unión Soviética, que de ninguna manera forma parte del Sur, geográficamente hablando. De acuerdo con Gurría (2010), los **proveedores de CSS** se consideran en gran medida como **compañeros en relaciones** mutuamente **beneficiosas**, rechazando así la conexión tradicional de donante y recipiente. Es por ello, que tal vez la definición más corporativa a la hora de hablar de la CSS es como una relación entre los propios países en desarrollo.

De esta manera, se puede considerar que la **Cooperación Sur-Sur** es esencialmente un proceso mediante el cual **dos o más países persiguen sus objetivos de desarrollo**, ya bien sean a **nivel individual** o **colectivo**, mediante una cooperación en la cual se incluyen **intercambio de habilidades, recursos y conocimientos técnicos**, entre otros. Como bien apunta Bruno Ayllón Pino (2009) la CSS, permite a los países en desarrollo crear una **solidaridad** entre ellos mismos, orientándoles a la integración en el sistema económico global así como la posibilidad de garantizarles un cierto nivel de autosuficiencia nacional. Además, es axiomático que la CSS debería ser iniciada, organizada y administrada por los propios países en desarrollo, posiblemente con el apoyo de un país donante o institución multilateral actuando como un tercer socio en la configuración conocida como CT.

Independientemente de la definición, la CSS ha ganado un constante impulso desde su iniciación en la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo**, celebrada en 1978 en Buenos Aires. En esa conferencia, los participantes identificaron ciertas áreas para dicha cooperación técnica haciendo especial hincapié en las necesidades de los Países Menos Desarrollados (PMD). Así pues, esta forma de cooperación que hasta ese momento se había percibido como una forma de solidaridad económica, se ha expandido desde un nivel insignificante a sumas superiores a los trillones de dólares por año, con los mayores aumentos teniendo lugar en actividades entre y América Latina y el Caribe (Secretaría General Iberoamericana, 2017; Ethel Abarca , 2001). Esta solidaridad ha sido alimentada por las barreras comerciales que enfrentan los países pertenecientes a América Latina y Caribe. Tal y como de Sá e Silva (2010) señala, se trata de poner más **énfasis** en la **cooperación técnica y transferencia de conocimiento** que en las propias condiciones de los proyectos y programas de los donantes o apoyos presupuestarios. Una de las varias razones que justifican este nuevo tipo de actuación es que los países en desarrollo se encuentran más cómodos trabajando con otros países similares a ellos.

La **Conferencia de Bandung**⁶ fue el primer paso que los países de la **periferia** llevaron a **desafiar** al **sistema dominante** para así intentar reestructurar las desigualdades y eliminar la brecha entre los países del Norte y Sur (Golub, 2013). A medida que los países en desarrollo comenzaron a buscar modelos autónomos de crecimiento económico, la CSS apareció como un espacio para el **intercambio de experiencias, conocimientos, tecnología, recursos y know-how** que fomentaron el desarrollo de las capacidades nacionales. Por razones prácticas, la CSS tiende a iniciarse entre **países vecinos**, pero el progreso en cuanto a las tecnologías de comunicación facilita más adelante los intercambios entre países de diferentes continentes. Sí pues, se considera que la CSS ofrece **alternativas** que son ideales para el contexto de los **países pobres**: nuevos donantes que enfrentaron desafíos similares y, que por lo tanto, es más probable que los países pobres se vean reflejados en ellos, más que optar por soluciones ofrecidas por los donantes tradicionales (Park, 2011).

La CSS ofrece a los socios de desarrollo una forma de **auto-legitimación**. Partidarios de la CSS argumentan que este tipo de cooperación tiene un enfoque de desarrollo que va más allá de la ayuda tradicional, ya que no sólo se enfoca en el alivio de la pobreza. De esta forma, los países en desarrollo afirman que la CSS se ofrece sobre la **base de la igualdad** y **no** como una **imposición jerárquica** de los socios dominantes. Haciéndose eco de los principios surgidos de Bandung, la CSS se proporciona como un signo de solidaridad, respetando los derechos de autodeterminación y no interferencia y promover una mayor propiedad en los países receptores (Roussel, 2013).

Adicionalmente, los proveedores de la CSS sostienen que estas condiciones son más más rentables y adecuadas para los receptores que los esquemas tradicionales Norte-Sur (Roy y Andrade, 2010). Se puede afirmar, por tanto, que la **CSS** ha sufrido **importantes cambios** desde los años 1950 y 1960 donde la cooperación estaba más centrada en el intercambio de conocimientos industriales y técnicos, hasta nuestros días en los que ha pasado a estar impulsada por una amplia gama de factores que exponen diversas motivaciones.

⁶ En abril de 1955, representantes de veintinueve gobiernos de naciones asiáticas y africanas se reunieron en Bandung, Indonesia, para discutir la paz y el papel del Tercer Mundo en la Guerra Fría, el desarrollo económico y la descolonización (Department of State, United States , 2019).

En este nuevo escenario, resulta importante destacar el caso de la **cooperación latinoamericana**, quien dio comienzo durante la implementación de la **ISI** en la década de 1950. Fue así como durante esta época se vio a dicho modelo como la clave para **superar los desequilibrios económicos** como el deterioro de los términos de intercambio en la región. Pero, para estimular y mantener el impulso económico, los mercados de tamaño razonable necesitaban una serie de capacidades tecnológicas; de esta manera se alcanzó la conclusión de que sería precisamente la integración quien permitiría a los países en desarrollo aprovechar las economías de escala ofrecidas por mercados más grandes, así como el fomento del intercambio técnico y de conocimiento (Couto, 2007).

Las políticas de cooperación al desarrollo Sur-Sur de América Latina no son sólo el resultado de desafíos comunes o patrimonio compartido; la **identidad** y la **historia** son también fuertes impulsores de las políticas de cooperación. Los países en desarrollo rara vez buscan mantener influencia colonial para reforzar las alianzas militares o para proporcionar asistencia; en cambio, los donantes emergentes usan la CSS para promover la integración regional, obtener la auto-legitimación, consolidar el liderazgo regional y/o global, adquirir autosuficiencia, mantener o fortalecer la soberanía nacional, preservar la autonomía regional y promover la solidaridad regional. La integración regional no se sólo se centra en el comercio: para los países en desarrollo tiene un enfoque mucho más integral: se trata de una cooperación iniciada para promover el diálogo político y coordinar proyectos de desarrollo entre los países del continente. Algunos ejemplos de la integración regional motivada por la cooperación al desarrollo en América Latina son la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Golub, 2013)⁷.

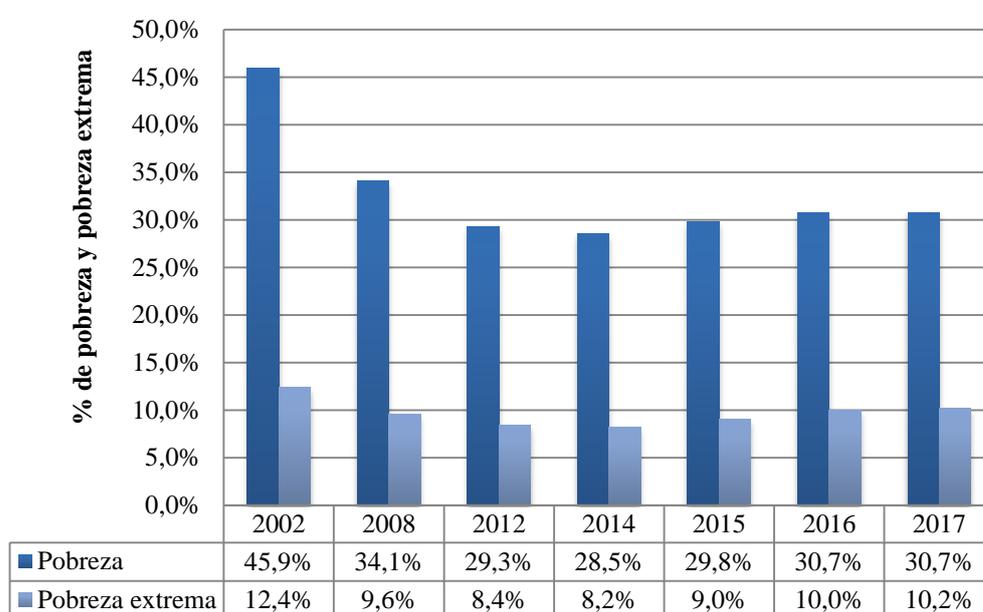
En este contexto, la CSS, ha florecido como un camino prometedor e innovador para el desarrollo inclusivo holístico, avanzando así vigorosamente en América Latina. Gracias a ello, se ha convertido cada vez más en un instrumento clave para avanzar hacia los **ODS 2030** adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El primero de estos objetivos -el fin de la pobreza en todas sus formas- plantea un desafío

⁷ Los países de América Latina usan la CSS para fortalecer su liderazgo regional global; por ejemplo, Chile es uno de los países que aspira a ser percibido como un contribuyente a la gobernanza global que comparte su experiencia de transición a la democracia y construcción institucional (Huitrón, 2017).

difícil y exigente para América Latina y el Caribe, ya que las cifras de pobreza tienden a estancarse o aumentar anualmente desde el año 2012, según los datos del Panorama social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tal y como se puede observar en el siguiente gráfico, en 2014, se estimó que el 28,2% de la población de la región vivía debajo de la línea de pobreza; en 2017, esta cifra había aumentado a 30,7%. Además, las tasas son aún más altas para niños, adolescentes y mujeres. En muchos análisis de América Latina, un continente con un enorme potencial económico, la **pobreza** está vinculada a altos niveles de disparidad, y la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo.

Gráfico 3: Tasas de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Junto con la cooperación bilateral, la región desarrolló intensamente su capacidad de **CT**, donde uno de los países de la región actúa como el primer proveedor y otro país fuera de la región o un segundo proveedor es una agencia internacional. Las iniciativas triangulares aumentaron de 21 en 2006 a 159 en 2015. Siguiendo el ejemplo de antes, es significativo, desde varios ángulos, que un país con una población pequeña como Chile sea el líder en este tipo de proyectos, representando el 29,8% de ellos. Este es un indicador de la existencia de experiencias internacionalmente reconocidas como exitosas, la atracción que ejercen sobre otros países que desean emularlas y el interés

que despiertan en terceros dispuestos a financiar y apoyar la propagación de casos ejemplares (Chediek y Kliksberg, 2018; Wang, 2016).

Si bien es cierto que la región ha logrado avances considerables en varios niveles, se enfrenta a grandes desafíos, entre ellos tomar su lugar en la revolución tecnológica, aumentar su productividad, desarrollar su infraestructura, hacer frente a las tendencias que están debilitando el comercio mundial, continuar reduciendo el desempleo creando trabajos decentes y lidiar con los impactos del cambio climático. Al mismo tiempo, América Latina debe continuar expandiendo la cobertura de salud y seguridad social, e innovar sustancialmente en educación, donde las altas tasas de abandono escolar y el bajo rendimiento continúan plagando la educación secundaria.

En todas estas áreas críticas, la CSS se está expandiendo rápidamente brindando ayuda sustancial. Según el informe sobre Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana, se han documentado ya 5.000 iniciativas de Cooperación Sur-Sur en la última década, y su número se ha multiplicado por ocho a lo largo de este tiempo. En 2015, el número de iniciativas aumentó a 1.475, superando el promedio anual en constante crecimiento por un amplio margen (Banco Mundial, 2018; Xalma y López, 2017).

4. Marco teórico

Treinta y nueve años después de la **Declaración de Buenos Aires** (1979), la CSS ha llegado a ocupar un lugar destacado en los debates sobre cooperación para el desarrollo. Este resurgimiento se puede explicar por la **creciente importancia** de un grupo de **países** que, históricamente, habían sido receptores de ayuda, pero ahora han pasado a **asumir** el papel de los **donantes emergentes**. Tal es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Cuba o Venezuela en América Latina. Esta tendencia ha llamado la atención de académicos, políticos y consultores que han tratado las diferencias cualitativas en esta forma mediante el uso de adjetivos tales como de desarrollo, de apoyo u horizontal. En algunos casos, estas caracterizaciones incluso han identificado la CSS como una dinámica con una naturaleza, objetivos e instrumentos mejores a los utilizados previamente por la Cooperación tradicional Norte-Sur (CNS) (Lengyel y Malacalza, 2015).

En este contexto, se puede afirmar que el desarrollo es un concepto que intenta abarcar una gran complejidad de procesos de **transformación social**. Así pues, transmite grandes promesas y esperanzas a millones de seres humanos con respecto al mejoramiento humano, refiriéndose a un proyecto histórico a largo de la liberación de los pueblos y las naciones de los vestigios del colonialismo, la pobreza, la opresión y en desarrollo. La CSS ha emergido como un concepto clave de **organización** y un conjunto de **prácticas** en la **búsqueda de estos cambios históricos** a través de una visión de beneficio mutuo y solidaridad entre los países desfavorecidos del sistema mundial. Transmite la esperanza de que los propios pobres puedan lograr el desarrollo mediante la asistencia mutua entre ellos mismos.

No obstante, el uso aleatorio del término CSS para indicar una amplia gama de fenómenos asociados con las relaciones entre los países del Sur, a menudo implica una ligera **preocupación por definir y delimitar su alcance** conceptual. De hecho, el estudio de la naturaleza de la CSS así como su potencial para la cooperación internacional efectiva, aún enfrenta el gran desafío de abandonar la fragmentación de los enfoques realizados hasta ahora, lo que ayudaría a lograr una conceptualización más rigurosa y avanzar hacia un consenso sobre cómo publicar, sistematizar y comparar los datos de la ayuda distribuida por los donantes emergentes.

Hoy en día, parece ser el momento propicio para mover la CSS una vez más en el escenario central de la política y la economía mundial. Los recientes logros económicos y diplomáticos de varios países clave del Sur global, especialmente el del grupo **BRICS**, ha impulsado el debate y la consideración de las potencialidades (y trampas) de una nueva fase de desafío y construcción de alternativas a lo hegemónico y políticas neocoloniales del Norte. Ha habido un cambio global y significativo en la producción y manufactura desde el Norte al Sur, causando así importantes alteraciones en la economía y geografía del mundo.

Tal y como afirman numeroso autores como Gray, Gills y Barry (2013) las tendencias en las últimas décadas se han caracterizado por los esfuerzos de **intensificar la globalización de la producción**, el **comercio** y los **flujos financieros**, proponiéndose como una solución sistémica a los problemas estructurales del capital de los países del Norte en la economía política mundial, incluyendo crecimiento, productividad y rentabilidad. Pero estas mismas tendencias globalizadoras también han

mejorado el potencial histórico del crecimiento económico y la industrialización en el Sur; es por ello que ha aflorado la idea de renovar la CSS para aflojar las restricciones impuestas durante la era colonial y los límites de la geografía política y económica de la posguerra.

Asimismo, como Muhr (2015) argumenta, el potencial progresivo de la CSS se puede ver particularmente en América Latina. A través de la búsqueda de la **solidaridad** y la **complementariedad**, estas formas emergentes de CSS son vistas como un potencial para **liberar a la periferia del intercambio desigual** de mutuo beneficio tanto dentro de la región como más allá. No obstante, Muhr también critica la división existente entre los intereses nacionales y la solidaridad. La heterogeneidad del Sur significa que, inevitablemente, un lado de la relación obtiene mayores ganancias monetarias a través del comercio. Sin embargo, a través de acuerdos de CSS, la otra parte puede cosechar beneficios más intangibles tales como la experiencia, el conocimiento, el intercambio cultural, la creación de capacidades, la diplomacia, la solidaridad o la promoción de los derechos humanos. Por lo tanto, es necesario establecer una distinción entre la dependencia entendida como una forma de explotación neocolonial y ausencia de autonomía de los actores, y la dependencia como consecuencia inevitable de la irregularidad e interdependencia asimétrica en la CSS.

Adicionalmente, Rickard Lalander y Markus Kröger (2016) examinan la cuestión de los **derechos etno-territoriales** y la medida en la que están protegidos por constituciones progresistas en América Latina, dentro del contexto de la fiebre global de los recursos inducidos por el **auge de los productos básicos**. En los últimos tiempos, un crecimiento en el número de grupos rurales latinoamericanos ha logrado derechos etno-territoriales extendidos. Estas constituciones fueron los resultados de ciclos extendidos de políticas contenciosas nacionales y transnacionales, luchas de movimiento sociales y CSS colectiva.

Kröger y Lalander argumentan, sin embargo, que en realidad estos gobiernos progresistas han dependido de los ingresos de exportación para el bienestar social, y que los derechos territoriales étnicos se han subordinado a políticas de desarrollo económico. Deducen, por tanto que, las constituciones en sí mismas no garantizan que las poblaciones locales puedan obtener autonomía o control local de la tierra; en realidad, la habilidad de las poblaciones locales para defender sus derechos ha

dependido de quién sea el agente extractivo. De esta forma, las poblaciones podían asegurar derechos etno-territoriales de facto si la extracción se estaba llevando a cabo por el sector privado, en lugar de si fuera el estado.

Por último, tal y como María Silvia López Cabana afirma, es importante el estudio de los **factores** que han **permitido** el **auge** de la **CSS** en Latinoamérica. Entre ellos se destacan los siguientes. En primer lugar, el crecimiento económico que ha experimentado en la última década América Latina, ha sido un factor clave. El **PIB** de la región de Latinoamérica **creció** a partir del año 2003 a un ritmo exponencialmente superior al del resto del mundo⁸. Así, hay que destacar que la crisis económico financiera que se desató en el año 2008, afectó a América Latina pero de una manera sustancialmente inferior que al resto de regiones occidentales. Esto hizo que el ritmo de la economía latinoamericana pudiera seguir incrementando.

En segundo lugar, el hecho de que América Latina pasara a recibir **menores cantidades de AOD**. Como resultado de la lucha contra la pobreza -iniciada en el marco de la Cumbre del Milenio-, se estableció que la ayuda debía estar dirigida a aquellos países con niveles muy altos de pobreza; en el caso de América latina, a pesar de que enfrentaba importantes retos en términos de desarrollo y pobreza, los países que forman parte de ella fueron catalogados como países de ingreso medio, de tal manera que los volúmenes de AOD, han ido decreciendo a lo largo de las últimas décadas con respecto a otros países. Asimismo, los **niveles de desarrollo** alcanzados por ciertos países de la región, ha propiciado la expansión de este tipo de cooperación. Por último, y ligado a este punto, gracias a la mejora de los valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁹ en los países latinoamericanos, se han podido llevar a cabo diversos procesos de integración así como la creación de nuevos espacios de concertación en la región; ejemplo de ellos son UNASUR, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o CEPAL entre muchos otros.

Estos factores, son en gran parte los responsables del incremento de la CSS en la región. Pero no se puede ignorar junto a estas circunstancias, el fortalecimiento

⁸ Ver Gráfico 5 en Anexo

⁹ Ver Gráfico 6 en Anexo

institucional de los diferentes Gobiernos de la región, como factor clave (Martín Rivero, López Cabana, Klein Bosquet, Biderbost Moyano y Boni Aristizábal, 2017).

Se puede concluir por tanto, que la **CSS no es algo novedoso**, ya que sus orígenes se remontan a las etapas de descolonización de los países, unidas al comienzo de las relaciones entre los países del Sur. No sólo eso, sino que además parece ser que el **auge** que la **CSS** ha alcanzado en estas últimas décadas **llega para quedarse**. A pesar de algunos puntos en los que flaquea, hay que tener en cuenta el escenario multipolar internacional, en el que existen importantes potencias mundiales ubicadas en la zona Sur, que han implementado políticas de cooperación a través de las cuales han conseguido importantes resultados satisfactorios. En este contexto, se hace inevitable reconocer la importancia de este tipo de cooperación.

En la tabla que sucede a continuación, encontramos una síntesis de las ideas previamente expuestas.

Tabla 2: Síntesis de teorías

Autor	Principales ideas
Lengyel y Malacalza (2015)	Relevancia de CSS dada creciente importancia de un grupo de países que, históricamente, habían sido receptores de ayuda, pero ahora han pasado a asumir el papel de los donantes emergentes .
Gray, Gills y Barry (2013)	Defienden el cambio global y significativo en la producción y manufactura desde el Norte al Sur, causando así importantes alteraciones en la economía y geografía del mundo.
Muhr (2015)	Argumenta que a través de la búsqueda de la solidaridad y la complementariedad , la CSS es vista como un potencial para liberar a la periferia del intercambio desigual de mutuo beneficio tanto dentro de la región como más allá. Pero también critica la división existente entre los intereses nacionales y la solidaridad
Lalander y Kröger (2016)	Hacen referencia a los derechos etno-territoriales que fueron resultado de ciclos extendidos de políticas contenciosas nacionales y transnacionales y luchas de movimiento sociales. En realidad estos gobiernos progresistas han dependido de los ingresos de exportación para el bienestar social, y que los derechos territoriales étnicos se han subordinado a políticas de desarrollo económico.
López Cabana (2017)	Realiza un estudio de los factores que han permitido el auge de la CSS en Latinoamérica: <ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento económico de América Latina a lo largo de la última década 2. El hecho de que América Latina pasara a recibir menores cantidades de AOD. 3. Niveles de desarrollo alcanzados por ciertos países de la región que han propiciado la expansión de este tipo de cooperación 4. Mejora de los valores del Índice de Desarrollo Humano en los países latinoamericanos que han permitido llevar a cabo diversos procesos de integración así como la creación de nuevos espacios de concertación en la región

Fuente: Elaboración propia en base a Lengyel y Malacalza; Gray, Gills y Barry; Muhr; Larander y Kröger; López Cabana

5. Objetivos, preguntas e hipótesis

El presente trabajo tiene como **principal objetivo** comparar y explicar en detalle el método que sigue la CSS en América Latina, con especial hincapié en los casos de Argentina, Chile y Uruguay. De esta manera, se tratará de responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido los patrones de CSS en América Latina? -se hará hincapié más en detalle en Chile, Argentina y Uruguay-. Con este fin, el presente trabajo establece los siguientes **objetivos específicos**:

1. Estudiar y determinar cuáles son los factores que promueven y contraen este tipo de cooperación en términos sociales, económicos y políticos.

2. Tratar de explicar la estructura organizativa que siguen este tipo de programas.
3. Evaluar el presupuesto en este tipo de cooperación, así como los criterios utilizados a la hora de establecerlos
4. Observar si siguen una evaluación de impacto. En caso afirmativo, ¿cómo lo realizan?
5. Medir si efectivamente estos tres países asumen la Cooperación Triangular. Es por ello que será fundamental determinar -en caso de que efectivamente se implemente- cómo se da dicha cooperación en el marco de estos esquemas Sur-Sur.

Con el fin de poder analizar los objetivos expuestos anteriormente y poder responder a las preguntas planteadas en el punto anterior, se hará uso de las siguientes **hipótesis** que servirán como base:

1. En primer lugar, se establece que en los países de desarrollo medio-alto, cuando se dan periodos en lo que gobierna la izquierda, la CSS aumenta.
2. En segundo lugar, la CSS tiende a incrementar cuando se producen ciclos expansivos en la economía de los países de la región.

6. Metodología

6.1 Técnicas de recolección de datos

En cuanto a la obtención de datos cualitativos, se procedió a dos metodologías diferentes pero complementarias entre sí. En primer lugar, se recolectó información primaria a través de entrevistas a expertos¹⁰.

- Se entrevistó a **Silvia López Cabana**, especialista en Cooperación Sur-Sur y Triangular en Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), quien ayudó a entender **el panorama actual de la CSS en América Latina**, especialmente los factores que has promovido, o en caso contrario contraído ente tipo de cooperación.

Adicionalmente, se procedió a entrevistar a expertos de cada uno de los países analizados.

- En el caso de **Argentina**, se entrevistó a **Valeria Giacchino**, especialista en Cooperación Internacional en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la

¹⁰ Transcripción de las entrevistas en Anexo 10.3

República Argentina. Gracias a su entrevista, se pudo conocer en profundidad cual ha sido la historia de CSS en Argentina, así como el panorama que se desarrolla a día de hoy.

- En cuanto a **Uruguay**, se entrevistó a **Martín Rivero**, Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur (anteriormente trabajó como Director Ejecutivo en la AUCI), quien proporcionó información detallada para el caso uruguayo¹¹.

Adicionalmente, se procedió a la obtención de información a través de páginas webs y artículos de revistas, esencialmente. Una de las principales fuentes que se ha utilizado a lo largo de la investigación es **SEGIB**¹². Se trata de un organismo internacional que funciona de apoyo no sólo a los 19 países pertenecientes a América Latina -de lengua portuguesa y castellana-, pero también a los de la Península Ibérica, Andorra y Portugal. Este organismo trata de promover y consolidar la organización y celebración de las cumbres iberoamericanas entre los jefes de estado y gobierno de los países miembros, impulsando la cooperación entre dichos países en el ámbito de la cultura, educación y sociedad. Así pues, se define como un espacio en el cual se trata de implementar y realizar un seguimiento sobre una serie de acuerdos entre países miembros de ambos lados del Atlántico. A través de su página web, se ha logrado la obtención y análisis de información relevante, tanto a nivel general de la CSS, como datos más específicos sobre los países analizados.

Asimismo, se han examinado las páginas webs de cada una de las agencias de cooperación de los países analizados.

- En el caso de **Argentina**, ha sido **FOAR**¹³, que se define como el instrumento de política exterior a través del cual Argentina lleva a cabo los proyectos de cooperación técnica con otros países, a través del apoyo mutuo entre los mismos, colaboración y asociación.
- En el caso de **Chile**, la página que ha servido de referencia ha sido **AGCID**¹⁴, un servicio público chileno, descentralizado y con personalidad jurídica propia, cuyo propósito se define como la captación y su posterior adjudicación y

¹¹ Para Chile, se intentó contactar a expertos sobre el tema pero no hubo respuesta.

¹² La página web consultada fue: <https://www.segib.org/>

¹³ La página web consultada fue: <http://cooperacionarg.gob.ar/>

¹⁴ La página web consultada fue: <https://www.agci.cl/>

administración de recursos destinados a la cooperación internacional, incluyendo entre ellos la formación y perfeccionamiento de capital humano en el exterior.

- Finalmente **AUCI**¹⁵, a través de su página web, proporcionó información acerca del caso **uruguayo**. Esta agencia se encarga del diseño, planificación y control – entre otras funciones- de los proyectos de cooperación internacional de Uruguay, tanto en términos de donante como de recipiente, con el principal objetivo de cumplir las prioridades de desarrollo del país.

Por otra parte, otra fuente que será de gran ayuda a lo largo de la investigación, concretamente para la obtención y análisis de gráficos será la **CEPAL**¹⁶, una de las cinco comisiones regionales de las **Naciones Unidas**, cuya función radica en la promoción de las relaciones económicas entre las propias regiones en Latinoamérica, así como con las naciones del exterior unida al impulso del desarrollo social.

En cuanto a la **evaluación de impacto** sobre las prácticas de CSS en cada uno de los países analizados, es preciso apuntar a la dificultad para encontrar información. No obstante, entre los recursos encontrados se encuentra el **IEO**, quien se centra en la evaluación de las siguientes áreas temáticas: reducción de la pobreza, crecimiento inclusivo y desarrollo equitativo, inclusión social; fortalecimiento institucional, gobernabilidad democrática, seguridad y justicia, descentralización y participación ciudadana activa; y sostenibilidad ambiental. La evaluación en cada una de estas áreas temáticas incluirá un enfoque de género. La duración de la consultoría variará según las tareas específicas y el programa del país, que oscilará entre 25 y 30 días hábiles. Bajo la supervisión directa de los evaluadores de la IEO, los consultores contribuirán al análisis de las evaluaciones del programa del país al proporcionar experiencia técnica y conocimientos sobre el contexto nacional y las áreas asignadas (Impactpool, 2019).

6.2 Técnicas de análisis de datos

Una vez recolectados los datos de las numerosas fuentes previamente mencionadas, se procedió al análisis del caso. Dicho análisis se estructura en torno a tres grandes apartados: en primer lugar se examinan minuciosamente cuales han sido los factores que han promovido la CSS en toda la región de Latinoamérica. Para ello, se usó

¹⁵ La página web consultada fue: <https://www.auci.gub.uy/>

¹⁶ La página web consultada fue: <https://www.cepal.org/es>

como base las ideas proporcionadas por Silvia López Cabana. A continuación, se procedió a analizar cada uno de los países en cuestión. Resultó de gran utilidad cada una de las páginas webs de sus agencias de cooperación, de las cuales se pudieron extraer importantes ideas y conclusiones. Por último, se procedió al estudio de la evaluación de impacto de los programas de CSS de la región en general, y seguidamente para el caso concreto de cada uno de los países citados.

Cada uno de estos apartados ha sido acompañado por una serie de gráficos, ayudando a completar, con figuras numéricas, algunas de las ideas expuestas. Asimismo, también se han hecho uso de tablas, a modo resumen, de manera que puedan ser utilizadas una vez concluido el análisis para ayudar al lector a retener de una manera más visual los puntos más notables previamente expuestos.

Por último, a fin de completar el trabajo se adjunta un infográfico, realizado con la aplicación de *Piktochart*. Así pues, se trata de añadir al presente trabajo un complemento adicional sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina, con algunos datos e información relevante que verdaderamente resulta de gran importancia para entender el porqué del triunfo de la CSS en América Latina a lo largo de estos últimos años

7. Análisis y discusión

7.1 Factores que promueven y contraen la CSS

A lo largo de la historia de América Latina, podemos encontrar numerosos **acontecimientos** que han **favorecido** el desarrollo de la CSS entre los propios países de la región. En primer lugar, tal y como **López Cabana** afirmaba, se ha de señalar la **salida** de muchos **países de América Latina** como **principales receptores de AOD**. Uno de los ejemplos más significativos fue como Japón, donante tradicional en la región, fue disminuyendo progresivamente los flujos de AOD hacia los países de la zona, aunque es necesario señalar que no se ha desvinculado totalmente de ella, ya que sigue participando en diversos proyectos mediante la CT con otras regiones de América Latina. Adicionalmente, la **crisis mundial económico-financiera en el año 2008** provocó una disminución de los flujos de AOD en términos generales. Es por ello, que las regiones de América Latina encontraron en la CSS una perfecta alternativa para mantenerse, además de que les permitió reducir costes dado, que estos se distribuían

entre los diversos actores que participan. Asimismo, con el paso del tiempo, se comprobó que era más barato y eficiente en términos de impacto versus los recursos necesarios.

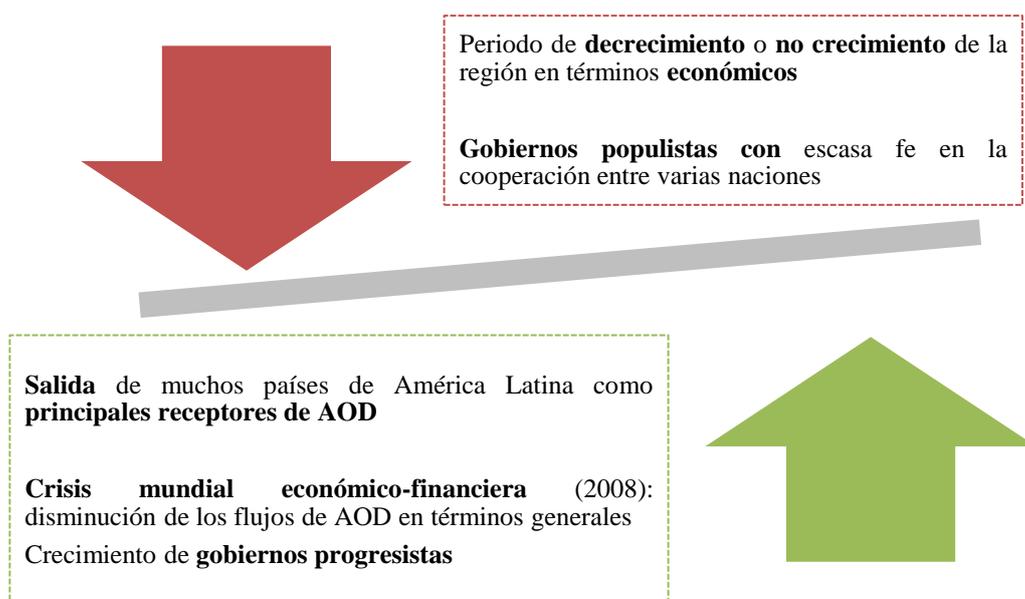
En segundo lugar, un importante factor que permitió el desarrollo de esta modalidad de cooperación fue el **crecimiento de gobiernos progresistas**. En contraposición a las relaciones Sur-Sur, las cuales se desarrollan esencialmente entre actores de carácter público o privado, pero con base estatal o transnacional, pudiendo implicar relaciones conflictivas dado posibles intereses contrapuestos, la CSS en América Latina ha tenido lugar entre gobiernos con posturas convergentes con el principal fin de llevar a cabo los objetivos de desarrollo de carácter mundial así como la construcción de alianzas para poder hacer frente a cuestiones que traspasan los límites nacionales. Es por ello que, el componente meramente político de la CSS en la región, surge cuando se plantean como principales objetivos una reforma y cambio de orden de carácter internacional que se hace posible mediante la creación de una voluntad de solidaridad entre los propios países de la región. (López Cabana, 2018; Lechini y Morasso, 2015).

No obstante, también resulta necesario mirar hacia aquellas **circunstancias** que **contraen** esta cooperación. En primer lugar, es necesario tener en cuenta, que la CSS será posible siempre y cuando los países de la región mantengan cierta estabilidad económica y financiera. Es por ello que, en el momento en que haya un **periodo de decrecimiento** o incluso **no crecimiento** de la región en términos económicos, puede hacer que la CSS decaiga. Este motivo es explicado esencialmente por los recortes que se pueden llevar a cabo. Como en cualquier país ocurriría, cuando una región afronta dificultades económicas, y comienzan etapas de recorte, estas se experimentarán en primer lugar en aquellos ámbitos que afectan a la región de puertas hacia afuera, siendo la cooperación internacional uno de los principales elementos que se podría ver terriblemente afectado. Este fue el caso de Ecuador, país en el cual se creó la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) pero dado los recortes y la disminución de presupuesto -lo cual obligó a la Secretaría a importantes despidos del personal- la Secretaría se disolvió como tal y a día de hoy representa una dirección dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Adicionalmente, a diferencia de los gobiernos progresistas, quienes pueden suponer un fuerte respaldo de la CSS, los **gobiernos populistas** pueden presentarse como un fuerte freno para esta cooperación, entre otros factores, debido a su escasa fe en la cooperación entre varias naciones. Ligado a esta idea, el deseo de independencia e incremento de la soberanía manifestado por numerosos pueblos del Sur, puede suponer una fuerte amenaza, dadas las preferencias de estos países por un fuerte enfoque hacia la política exterior, en lugar del discurso de cooperación entre las naciones hermanas. (López Cabana, 2018).

A continuación, se adjunta una figura a modo resumen sobre los factores que favorecen y aquellos que contraen la CSS en América Latina.

Figura 2. Factores que promueven y contraen la CSS en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a Silvia López Cabana

7.2 Una mirada a los casos de Argentina, Chile y Uruguay

7.2.1 Argentina

La **República de Argentina** tiene una **larga tradición** de cooperación internacional, tanto en términos de país que recibe la contribución de habilidades existentes en otros países, así como de país colaborador prestando asistencia en diversas áreas. Tal y como **Muhr** (2015) argumentaba, la **búsqueda de la solidaridad**, compromiso y la voluntad de desempeñar un papel importante junto con otras

comunidades hermanas, ha logrado que Argentina considere la cooperación internacional como una herramienta fundamental para lograr dichas metas. Para el Gobierno Argentino, la cooperación debe ser vista como un proceso continuo, que forma parte de un sistema integral para respaldar los esfuerzos de los países a favor del progreso social. Así pues, la política exterior argentina desarrolla una estrategia de cooperación basada en **tres pilares básicos**:

1. El **desarrollo económico**, donde la integración regional es un factor fundamental que permite el abordaje conjunto de situaciones problemáticas clave.
2. El **conocimiento** como punto de partida, a partir del cual se consolidan la educación, la ciencia, la tecnología y habilidades técnico-profesionales para el desarrollo, que el país siempre ha colocado al servicio de otros países hermanos.
3. El **desarrollo social**, que reemplaza la asistencia con la elaboración de políticas públicas para la inclusión basada en los principios de la economía social.

En este sentido, la política de Cooperación Sur-Sur generada por Argentina apunta a la **promoción de experiencias** conjuntas que fortalezcan las estrategias y programas de desarrollo, y generen un **intercambio de alternativas** buscando superar posibles asimetrías. En este sentido, se alienta a las iniciativas de cooperación a estar orientadas a promover la inclusión social, el desarrollo sostenible, solidaridad entre los pueblos, defensa de los derechos humanos e igualdad en todas sus formas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2009).

El desarrollo de esta cooperación, se remonta a la **post-Guerra Fría**, momento en el que las prioridades de países como Argentina se convirtieron en el cumplimiento de una lista de tareas prescritas por las instituciones financieras internacionales de las que dependían para la financiación externa. Es así como nace una preocupación central sobre cómo lidiar con sus consecuencias, como el aumento de la pobreza y la desigualdad, el desmantelamiento de los servicios sociales y el movimiento cada vez más incontrolable de los flujos financieros internacionales. Este último factor contribuyó a severas crisis financieras, que afectaron fuertemente a regiones como la expuesta. Es por ello que la Cooperación Sur-Sur se embarcó en una nueva fase en su desarrollo.

Entre los **factores** que contribuyeron a esa circunstancia destaca el **compromiso conjunto** para alcanzar los **ODM**, así como la gran decepción con los principales modelos de cooperación para el desarrollo, que en su momento se referían principalmente a la cooperación Norte-Sur. Después de décadas de ayuda multilateral y bilateral y de cooperación técnica, el desarrollo aún no se había materializado para una parte importante de la población mundial. Por lo tanto, hubo una necesidad de promover este nuevo tipo de cooperación (Morais de Sá e Silva, 2013).

A nivel regional, Argentina comparte una serie de **aspiraciones y experiencias** comunes con respecto a la construcción y desarrollo de la nación, cultura, similitudes y vínculos históricos que han favorecido el desarrollo de este tipo de cooperación. Este contexto ha sido propicio para el entendimiento mutuo y permiten el intercambio de modelos de gestión ya implementados por los países del Sur así como la mejora en la efectividad de los proyectos. Para naciones como Argentina que buscan combatir la pobreza y construir un orden internacional más justo, el uso de la cooperación se ha definido como una política esencial para lograr este fin. En este contexto, Argentina ha facilitado el fortalecimiento del multilateralismo en los foros de discusión internacional, buscando armonizar posiciones y fortalecer la Cooperación Sur-Sur de manera creciente. En la nueva arquitectura de la cooperación, el Gobierno Argentino reafirma así su compromiso con la consecución de los ODM para la construcción de un mundo más justo y equitativo (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2010).

Desde su inicios, la República de Argentina ha desarrollado sus actividades de Cooperación Sur-Sur a través del **Fondo para la Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR)**, considerado como una herramienta fundamental para implementar una política exterior basada en el principio de solidaridad a través del cual los países colaboran como socios beneficiándose en igual medida. FOAR trabaja en la **planificación de acciones a medio y largo plazo** con los países socios. Sus principales instrumentos para lograrlo son las comisiones bilaterales que se basan en memorandos internacionales. Cada año, FOAR lanza una invitación a presentar propuestas que, una vez aceptadas, son integradas en un programa bienal. Estas son apoyadas por misiones que tienen como objetivo evaluar el impacto y monitorear el progreso.

FOAR es financiado en su totalidad por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que cubre el costo de todo el proyecto para algunos países o comparte los gastos para otros (según los detalles del acuerdo). Las instituciones públicas aportan los recursos humanos necesarios para la ejecución del proyecto. En este sentido, las instituciones públicas argentinas son fundamentales para las actividades de FOAR: intercambian conocimientos y experiencias con sus homólogos en el extranjero, envían expertos y reciben a profesionales de otros países. Muchas instituciones del Estado Argentino ya han adquirido una amplia experiencia en Cooperación Sur-Sur y Triangular así como los funcionarios, quienes han sido capacitados en el tema y han establecido relaciones con varios países promoviendo una profunda trayectoria de proyectos exitosos.

En cuanto a los **proyectos** que financia FOAR, pueden ser divididos en torno a **tres grandes ejes temáticos**. En primer lugar, aquel que se dirige a la **Administración y Gobernabilidad**, cuyo principal objetivo reside en fortalecer las capacidades –tanto de las instituciones estatales como de los funcionarios- para la gestión y/o formulación de políticas públicas. En segundo lugar, la recuperación de la democracia en Argentina, ha impulsado la promoción de los **Derechos Humanos** en base a cuatro pilares fundamental: memoria, reparación, justicia y verdad. Dado que a lo largo de la historia Argentina, diversos pueblos han visto vulnerados sus derechos fundamentales en determinados momentos políticos –similares a los ocurridos en el país durante la última dictadura militar¹⁷- el estado argentino ha impulsado la promoción de los mismos, gracias al desarrollo técnico alcanzado en la materia a través de profesionales y organizaciones del propio país. Por último, aparece el **Desarrollo Sustentable**, quien indudablemente, es el que tiene mayor tradición y desarrollo en la política argentina. Dentro de este eje temático, se intenta favorecer el desarrollo de los sectores agroindustriales, de salud y servicios, así como las capacidades tecnológicas y científicas, quienes han ganado un importante papel a lo largo de las últimas décadas, con el principal objetivo de garantizar la inclusión social así como el empleo de calidad

¹⁷ La última dictadura militar en el país, también conocida como el Proceso de Reorganización Nacional, gobernó el Estado Argentino desde el golpe de Estado del 24 de Marzo (1976) hasta el 10 de Diciembre (1983). En 1976, el gobierno de Martínez de Perón fue derrocado, y el poder fue asumido por una Junta Militar, integrada por los comandantes de las tres Fuerzas Armadas. Desde entonces, ha sido considerada como la dictadura más sangrienta de la historia argentina, caracterizada por una firme violación de los Derechos Humanos de los habitantes del país, desaparición y muerte de miles de personas, apropiación de recién nacidos, y un constante terrorismo por parte del Estado (El Esquiú, 2011).

y la preservación de los recursos naturales (Dirección General de Cooperación Internacional).

Durante los últimos años, las actividades de la Cooperación Sur-Sur han dado paso, cada vez más, a la **Cooperación Triangular**. Estas actividades aumentan y potencian los resultados de cooperación técnica, ya que permiten proponer y realizar actividades de cooperación así como propuestas más extensas en el tiempo al unir habilidades y recursos de dos o más partes. Este esquema, que permite la asociación de dos países o de un país y una organización internacional, es un organismo idóneo para proporcionar cooperación técnica conjunta a un tercer país. Es por este motivo, que se está convirtiendo en una modalidad cada vez más amplia en las actividades de cooperación argentina.

La experiencia argentina en la Cooperación Triangular comenzó en el año 2001 en el marco de la acción conjunta acuerdo de asistencia llamado Programa de Asociación para la articulación **Cooperación entre Japón y Argentina** (PPJA). Después de esta experiencia, la política de cooperación argentina se ha nutrido de varios acuerdos específicos destinados a desarrollar programas de Cooperación Triangular con diversas naciones y organismos específicos -entre los cuales destacan España, Brasil, Canadá, Italia, Portugal, el Instituto Nacional Demócrata (NDI), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), entre otros- (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2009).

7.2.2 Chile

Chile comenzó su política de cooperación para el desarrollo en la **década de 1990**, cuando se reconoció ampliamente el éxito de la experiencia de desarrollo del país. Desde su origen hasta día de hoy, la política chilena de cooperación para el desarrollo se ha caracterizado por su marcado carácter técnico, en varios sentidos.

En primer lugar, la asistencia técnica ha sido su principal instrumento de cooperación, lo cual no quiere decir que Chile no haya usado instrumentos financieros, sino que apenas son significativos entre su conjunto de instrumentos. Más allá de sus

instrumentos, la cooperación chilena se ofrece como una **forma de transmitir los aspectos institucionales y técnicos de los logros del país**. Esta es una característica que puede explicarse, en gran medida, por la percepción de que la experiencia de Chile en la creación de instituciones e implementación de políticas exitosas en las últimas décadas, puede ser verdaderamente útil para otros países que enfrentan desafíos similares en sus propios procesos de desarrollo. Así pues, la cooperación chilena se centra efectivamente en aquellas áreas donde se ha logrado el éxito a nivel nacional a fin de compartir su experiencia y capacidades a escala internacional -este ha sido el caso de las actividades relacionadas con la modernización de la administración pública y la gobernanza, los programas de construcción institucional y las políticas sociales- (Santander y Alonso, 2017).

Un segundo rasgo de la cooperación chilena es el hecho de que este modelo parece **poco influenciado por las preocupaciones políticas** en lo que respecta a la selección de los países socios. La cooperación chilena parece estar más orientada hacia la oferta y la demanda, entre las capacidades disponibles de Chile y aquellas áreas en las que sus socios requieren asistencia, que por alianzas políticas predefinidas o puntos de vista ideológicos compartidos. De hecho, esta característica se puede apreciar claramente a través de la variedad de países y gobiernos con los que Chile ha cooperado. Entre sus socios se encuentran países con gobiernos de izquierda (como Bolivia y Cuba) y gobiernos de derecha (como Colombia y México), así como las potencias emergentes (como Brasil), y países con menos proyección internacional (como Nicaragua).

Sin embargo, esto no debe ser percibido como un modelo exento de puntos de vista políticos o ideológicos subyacentes. Tal y como **Gary, Gills y Barry** afirmaban, si bien se ha producido un **cambio significativo** a nivel **global** en términos de producción y manufactura en los países del Norte, los países de Sur han incrementado su participación a nivel global en cuanto a producción y comercio. Así pues, en el caso chileno, hemos podido observar un modelo de política exterior fuertemente vinculado a la liberalización económica y comercial, posicionándose en el ámbito internacional como un país abierto y flexible. Esto ha llevado a Chile a implementar un modelo más técnico de Cooperación Sur-Sur, menos marcado en términos políticos en cuanto a la selección de socios y más abierto a una amplia gama de países. Aunque enraizado en la

inspiración neoliberal, Chile ha seguido un modelo de cooperación más aséptico desde el punto de vista político.

Ha sido precisamente esta defensa de un modelo abierto, lo que ha movido y sigue moviendo a Chile a centrarse en el intercambio técnico, explicando en gran medida la evitación del discurso de confrontación del país con respecto a las diferencias entre los proveedores tradicionales y los nuevos proveedores de cooperación para el desarrollo. Esto también ayuda a explicar la membresía de Chile en la OCDE y el papel especial que ha asumido en la implementación de nuevas modalidades, como la Cooperación Triangular (Santander y Alonso, 2017).

Finalmente, una tercera característica de la cooperación chilena es su **naturaleza reactiva**, en el sentido de que sigue un modelo impulsado por la demanda. La alta demanda de actividades de cooperación con Chile es, sin duda, un reflejo del grado de éxito que muchos países de la región atribuyen a las políticas implementadas por el país. Sin embargo, en ausencia de una orientación estratégica fuerte, se ha generado un modelo de cooperación ligeramente impulsivo; como se ha señalado en diversas ocasiones, fue precisamente la identificación de este fenómeno por parte de los formuladores de políticas lo que ha abierto recientemente un proceso de reflexión interna que ha llevado a la elaboración de la primera estrategia chilena de cooperación internacional (Santander y Alonso, 2017).

A nivel global, Chile ha desempeñado un papel activo en diversos foros de desarrollo internacional como la OCDE, G20, SEGIB, y la ONU, además de presentarse como uno de los 162 países que han respaldado a la **Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo**¹⁸. A nivel regional, el desempeño económico del país en la década de 1990 atrajo el interés de otros países en América Latina y Región del Caribe. Fue así como en este mismo año, la **Agencia Chilena de Cooperación Internacional** (AGCI) fue establecida, dentro del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDELAN), con el objetivo de gestionar los crecientes flujos de AOD al país. No obstante, la creciente presión sobre los recursos nacionales para financiar las políticas de desarrollo propias del país como la creciente demanda para la Cooperación

¹⁸ La Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz creada en Busan, Corea del Sur, en 2011, fue la encargada de establecer el marco normativo internacional relativo a los principios de eficacia de la ayuda y del buen desarrollo, creando así una serie de estándares a los que todos los agentes del desarrollo deberían adherirse. (Oxfam Intermón, 2012)

Sur-Sur de Chile, enfrentó a AGCI con el reto de adaptarse al cambiante desarrollo dentro del marco de la cooperación. Consecuentemente, AGCI se vio obligada a revisar su legal marco institucional y desarrollar una clara justificación de la asignación de recursos humanos y financieros destinados a iniciativas de cooperación con otros países en desarrollo.

A través de los acuerdos institucionales descentralizados de AGCI y la estrategia regional basada en la experiencia, capacidad interna y Cooperación Triangular apoyaron el reposicionamiento de la agencia. Los resultados de esta cooperación han resultado ser ampliamente exitosos y han podido ser compartidos con los proveedores de Cooperación al desarrollo hasta la fecha. Como resultado de este proceso, el enfoque de AGCI ha pasado de estar centrado en la gestión sobre la disminución de los flujos de AOD a enfocarse en responder a los llamamientos de otros países en desarrollo para aumentar la cooperación en áreas tales como la gestión del sector público, la política macroeconómica o la gobernabilidad democrática. En 1993, AGCI estableció un Programa de Cooperación Horizontal (también denominado Cooperación Sur-Sur) con el fin de poder compartir la experiencia de desarrollo de Chile con países de igual o menor crecimiento en la región. Este trabajo se profundizó en 2005 cuando la AGCI se convirtió en parte de la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la cooperación chilena se consolidó finalmente como un instrumento de política exterior (Yamada Sakurai).

Entre los **factores de éxito** de esta agencia, se pueden destacar los siguientes. En primer lugar el hecho de que esté **orientado hacia la demanda** permite que el enfoque impulsado por esta se promueva a través de la participación de diferentes áreas y jerarquías de la estructura organizativa de la agencia al identificar la demanda conjuntamente con los países socios. El principio de la orientación de la demanda también guía el emparejamiento de solicitudes de cooperación chilena con las capacidades y servicios disponibles de Chile. En segundo lugar, la **profundización del mecanismo de gobierno descentralizado de AGCI**¹⁹ llevó a que la política de cooperación chilena se guiara más fuertemente a través de la política exterior del país que de la política social nacional. Como resultado, se reforzaron las embajadas chilenas

¹⁹ Ley 19.999, introducida el 10 de Febrero 2005 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005)

en todo el mundo, lo que ayudó en términos de identificación, desarrollo e implementación de iniciativas de CSS.

Adicionalmente, el **desarrollo de una estrategia** para la implementación de proyectos basados en áreas de experiencia, capacidad interna y Cooperación Triangular hizo que la AGCI definiera su principal área regional de enfoque en función de dos factores: la capacidad exterior de Chile y el uso inteligente de recursos humanos y financieros en aquellos proyectos con alta visibilidad, sostenibilidad y potencial de impacto en el tiempo. Además, AGCI también define múltiples áreas temáticas de enfoque en función de la experiencia adquirida. En 2011, la reducción de la pobreza y desarrollo (68%), fortalecimiento institucional y modernización del estado (21%), e innovación y competitividad (11%) fueron las principales áreas de enfoque de las iniciativas de AGCI en Cooperación Sur-Sur. La **especialización regional y temática** ayudó a la agencia a mejorar formulación del proyecto y formular iniciativas más ambiciosas, sistemáticas y de largo plazo (Yamada Sakurai).

No obstante, los principales **desafíos** para la Agencia son la **adaptación a un nuevo escenario de cooperación internacional** marcado por la desaparición de los donantes tradicionales en la región así como el papel creciente de Chile como donante emergente. Esta situación ha propiciado que AGCI se vea obligada a fortalecer su capacidad institucional orientada a la prestación de asistencia internacional de muchas maneras. A corto y medio plazo, algunos de los desafíos de la Agencia son mejorar el informe de estadísticas de ayuda de manera que se adhieran a las normas internacionales, así como aumentar la transparencia en el uso de los recursos y la asignación de proyectos, la conciencia pública de las actividades y la integración a instancias internacionales. Más desafíos a largo plazo incluyen aspectos como la implementación de evaluación de impacto más rigurosa de los proyectos unido a un aumento de su poder de negociación para asegurar más recursos y desvincular sus decisiones técnicas del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En términos de **desafíos a más largo plazo**, se puede destacar la cuestión de la **eficacia de la ayuda externa**: muchos académicos y profesionales han criticado la implementación de programas extranjeros de asistencia e incluso su existencia en general (Easterly, 2007). Una de las principales preocupaciones de los escépticos de la ayuda es que las intervenciones no se evalúan adecuadamente y que no se considera el

uso alternativo de los recursos. Los recientes avances en la evaluación de impacto permiten ahora la posibilidad de evaluar adecuadamente los impactos de un proyecto, pero muchos donantes son reticentes a implementarlas. En Chile, este es un tema que necesita ser debatido; AGCI y otras agencias gubernamentales no sólo deben mantener estadísticas transparentes e informar los criterios para la selección de proyectos, pero también aprender de su propia experiencia y evaluar si los programas funcionan eficazmente. Muchas instancias internacionales pueden apoyar los esfuerzos del Gobierno en ese sentido, siempre y cuando exista voluntad de implementar evaluaciones rigurosas (Gutierrez y Jaimovich, 2015).

En cuanto a la **obtención de recursos**, la estrategia de AGCI está basada en la financiación con recursos nacionales junto con recursos de otros países, generalmente **donantes** de la **OCDE** y **países de igual desarrollo**, a través de iniciativas de Cooperación Triangular. En el año 2011, la AGCI participó en 16 proyectos de Cooperación Triangular por un total de \$1.6 millones. AGCI contribuyó con el 17% de estos recursos, y los miembros del CAD con el 83% restante. La financiación híbrida de la estructura permite aprovechar los recursos nacionales al mismo tiempo que lograr un impacto en el desarrollo a través de la escala (Yamada Sakurai)²⁰.

Chile tiene una profunda trayectoria en términos de Cooperación Triangular. Durante la visita de la Presidenta Michelle Bachelet a los Estados Unidos, Chile y los Estados Unidos volvieron a confirmar su compromiso, originalmente establecido en 2010, para la **Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe**. El ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Heraldo Muñoz, firmó un Memorando de Entendimiento y una Declaración de Intención, reiterando el interés de ambos gobiernos por cooperar especialmente en el Caribe: inicialmente con Haití, República Dominicana y Jamaica, y expresando su intención de ampliar esta cooperación conjunta a otras regiones, en particular a Asia Pacífico.

Para la cooperación en otras regiones del mundo, más allá de América Latina y el Caribe, se definieron las siguientes áreas prioritarias: gobernabilidad democrática, fortalecimiento de las capacidades de exportación, seguridad alimentaria, prevención y respuesta a desastres naturales, inclusión socioeconómica y seguridad pública, entre otras. En particular, en la zona del **Caribe**, la cooperación entre los **Estados Unidos** y

²⁰ Ver Anexo Tabla 1 y Gráfico 6

Chile se ha centrado tradicionalmente en temas como la evaluación de las inversiones públicas en Haití, la integración de jóvenes en riesgo en el mercado laboral formal en la República Dominicana y el buen gobierno y la violencia de género en Jamaica.

El principal objetivo de Chile a través de esta modalidad de cooperación es compartir su experiencia en el desarrollo de políticas públicas efectivas con los países de su región y ampliar dicha colaboración a nuevas regiones. Ricardo Herrera, Director Ejecutivo de AGCI, destacó cómo la Cooperación Triangular puede ser un instrumento para la integración y el fortalecimiento de las instituciones públicas y enfatizó cómo la inclusión de nuevas regiones, como Asia-Pacífico, podría presentarse como un lugar de intercambio mutuo (AGCID, 2014).

7.2.3 Uruguay

Uruguay se define como un firme partidario de la guía tradicional respecto a los Principios de la CSS, basado en este caso sobre **asociaciones horizontales y recíprocas** impulsadas por las necesidades de los beneficiarios y de la demanda. Así pues, su objetivo es desarrollar capacidades y conocimientos, buscando las mejores soluciones adaptadas a los contextos locales y nacionales en los que se encuentran. Si miramos hacia la idea defendida por **Lengyel** y **Malacalza**, quienes defiende la importancia de la **CSS** para aquellos **países** que **tradicionalmente** se habían definido como **receptores** pero gracias al incremento en términos de desarrollo económico han podido adoptar el papel de donantes, el caso uruguayo no es una excepción. En vista de su grado relativo de desarrollo, Uruguay debe combinar su papel tradicional como receptor de cooperación con su incipiente papel como proveedor de Cooperación Sur-Sur.

El país ha llegado a comprender que si bien hay desafíos aún por enfrentar para consolidar los beneficios del crecimiento económico que ha experimentado a lo largo de los últimos años, también ha de asumir sus responsabilidades con respecto al desarrollo regional y global. Es por ello, que el Estado Uruguayo se ha visto en la necesidad de tener que **diseñar políticas innovadoras** para **enfrentar** los problemas causados por las diversas **crisis económicas y financieras** internacionales, el costo creciente de los recursos energéticos así como los altos niveles de vulnerabilidad causados por los caprichos de la economía global. Estos tres factores han llevado a un importante proceso de aprendizaje y al desarrollo de capacidades en las instituciones públicas responsables

de las políticas sociales, manejo de la economía, servicios públicos y provisión de infraestructura (salud, educación, agua y saneamiento) e innovación tecnológica, entre otros aspectos (AUCI, 2013).

Tras décadas de lento crecimiento y una aguda crisis financiera y social en el año 2002 con graves consecuencias para el empleo y el deterioro de la red social, el Estado Uruguayo se vio obligado a implementar políticas para aliviar emergencias sociales y restaurar la protección y el desarrollo social, promoviendo la calidad de los servicios público a fin de atender a las necesidades de la población especialmente en los sectores más necesitados a partir de 2005. Es por ello que el enfoque de la política social de Uruguay ha generado mucho interés en otros países de la región, gracias a sus **políticas centradas**, en su mayoría, en áreas relacionadas con la **economía, transformación e integración social, salud, empleo y protección social**, con el fin último de salvaguardar y garantizar los derechos sociales de todos (AUCI, 2013).

Desde finales de 2010, la **Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional** (AUCI) ha estado realizando un minucioso y exhaustivo trabajo que puso en marcha a través de una amplia encuesta y documentación analítica de las capacidades nacionales. Sobre la base de esta información, se identificaron las áreas estratégicas donde Uruguay ha ido desarrollado experiencia y conocimiento que podrían ser transferidos mediante iniciativas de CSS. Muchas de las fortalezas presentadas son fruto de la experiencia acumulada o de las políticas a largo plazo. Del mismo modo, hay otras iniciativas relacionadas con procesos que fueron inicialmente puestos en marcha por la cooperación internacional, y que el país se ha apropiado y desarrollado, mejorándolos con su recursos propios y capacidades nacionales. Así pues, Uruguay está cumpliendo con su compromiso de contribuir al desarrollo de otros países sobre la base de la experiencia que ya ha generado (AUCI, 2013).

En cuanto a las temáticas principales desarrolladas en esta experiencia, pueden ser divididas en **tres áreas**. La mayor de ellas (37-38%) es la dedicada al **área social**: educación, reducción de la pobreza, y salud. Si bien el ámbito sanitario es el que recibe mayor atención, existen otras áreas, también importantes, como desigualdad de géneros y de algunas minorías reciben escasa atención. Otro tercio (26-28%) se corresponde con el **ámbito industrial**, de innovación y producción. Si bien la agricultura es el que tradicionalmente ha recibido mayores recursos, se puede apreciar como la innovación,

ciencia y tecnología han crecido en los últimos años. Por último, el tercio restante -un poco menor-, hace referencia a la **governabilidad y calidad de las instituciones** -transparencia, fortalecimiento del estado-.

Hay que tener en cuenta una serie de criterios para identificar, si efectivamente, las capacidades del país pueden ser transferidas a otras regiones. En primer lugar, la propia creencia del país de que verdaderamente gestiona bien dicha capacidad. En segundo lugar, el reconocimiento del resto de países. Adicionalmente, que el país tenga cierta experiencia o posibilidad de convertir dicha capacidad en cooperación, es decir que sea susceptible de ser transferida, y que genera una cierta capacidad de respuesta. Por último, que exista voluntad política por parte del país para transferir las mismas. Es necesario tener en cuenta que la CSS en Uruguay evita la idea de oferta o catálogo, dado que la CSS está inspirada en la demanda, que es lo que el país receptor realmente necesita (Rivero, 2019).

En términos de Cooperación Triangular, se han de destacar los lazos entre el país y la Unión Europea. La **X Comisión Mixta de Cooperación Unión Europea - Uruguay** (JCC) establecida por el Acuerdo Marco de Cooperación firmado en 1992 se llevó a cabo en marzo de 2017. En ella, los representantes de Uruguay y la UE revisaron el estado de su diálogo a nivel bilateral, birregional y multilateral, destacando su satisfacción por las excelentes relaciones entre ellos y reafirmando su voluntad de continuar profundizando esta relación. Ambas partes reafirmaron su compromiso de fortalecer el sistema multilateral como un medio para encontrar soluciones a largo plazo para los múltiples desafíos globales que enfrenta la comunidad internacional.

La UE y Uruguay reafirmaron su compromiso de alto nivel con las actuales negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR e insistieron en la importancia de garantizar un proceso de negociación rápido y eficiente que conduzca a resultados sustanciales. Las dos delegaciones compartieron la necesidad de fortalecer los esfuerzos para implementar los objetivos establecidos en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso buscando nuevas formas de cooperación (reincidiendo especialmente en la Cooperación Triangular). Los copresidentes tuvieron una discusión exhaustiva sobre las áreas actuales y futuras de cooperación, como investigación e innovación, TIC, ciencia, educación, cambio climático, infraestructura y reafirmaron su compromiso de continuar mejorando el

trabajo en todas las áreas de interés común (Delegación de la Unión Europea en Uruguay, 2017).

A continuación, a modo de conclusión, se adjunta una tabla en la cual se compara la CSS de cada uno de los países analizados anteriormente. Posteriormente, se ilustra a través de dos gráficos las acciones de CT de los países de la región, a través de los cuales podemos observar el peso de dichas acciones para cada uno de los países analizados.

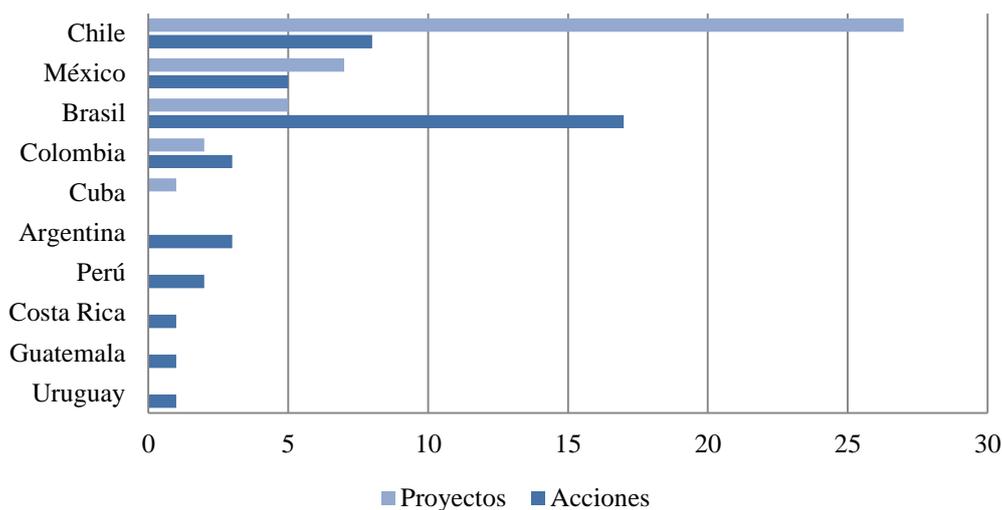
Tabla 3: Comparativa entre las prácticas de CSS de Argentina, Chile y Uruguay

	Inicio políticas CSS: Factores que promovieron este tipo de cooperación	Estructura organizativa: Agencia de cooperación. Principales áreas temáticas abordadas	Acciones de CT
Argentina	Post-Guerra Fría: preocupación sobre cómo lidiar con sus consecuencias (aumento de la pobreza y la desigualdad, desmantelamiento de los servicios sociales) unido al compromiso para alcanzar los ODM, así como la gran decepción con los principales modelos tradicional de CNS.	Fondo para la Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR). Las principales áreas temáticas abordadas son: Administración y Gobernabilidad, Derechos Humanos y Desarrollo Sustentable.	La experiencia argentina en la Cooperación Triangular comenzó en el año 2001 con el PPJA. Después de esta experiencia, la política de cooperación argentina se ha nutrido de varios acuerdos específicos con diversas naciones - España, Brasil, Canadá, Italia, Portugal- y organismos específicos -NDI, FIDA, IICA, UNICEF, OPS-.
Chile	Década de 1990 , donde se reconoce ampliamente el éxito de la experiencia de desarrollo del país: percepción de que la experiencia de Chile en la creación de instituciones e implementación de políticas exitosas en las últimas décadas, podía ser verdaderamente útil para otros países que enfrentan desafíos similares en sus propios procesos de desarrollo.	Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI). Las principales temáticas abordadas: reducción de la pobreza y desarrollo, fortalecimiento institucional y modernización del estado, e innovación y competitividad.	Acción conjunta con USA e inicialmente con Haití, República Dominicana y Jamaica. Intención de ampliar esta cooperación conjunta a otras regiones, en particular a Asia Pacífico.
Uruguay	A partir de 2005, dada la necesidad de diseñar políticas innovadoras para enfrentar los problemas causados por las diversas crisis económicas y financieras internacionales así como el costo creciente de los recursos energéticos.	Agencia Uruguay de Cooperación Internacional (AUCI). Las principales áreas temáticas abordadas en los proyectos de cooperación son: área social (educación, reducción de la pobreza, y salud), ámbito industrial (agricultura, innovación y producción) y por último gobernabilidad y calidad de las instituciones (transparencia y fortalecimiento del estado).	Trabaja esencialmente con la Unión Europea, a través de la X Comisión Mixta de Cooperación Unión Europea –Uruguay.

Fuente: Elaboración propia en base a FOAR, AGCI y AUCI

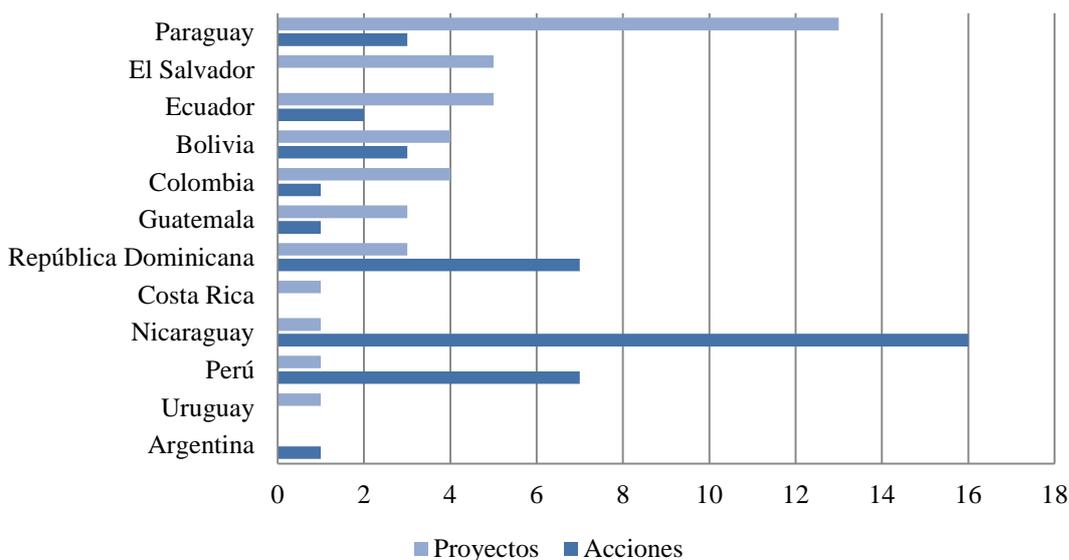
A continuación se suceden dos gráficos en los que se ilustran el peso de las acciones y proyectos de CT, vistos desde ambas perspectivas: tanto desde el punto de vista de los oferentes como de los receptores.

Gráfico 4: Peso de acciones y proyectos en la CSS Triangular de los países según rol, Principales Oferentes, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEGIB

Gráfico 5: Peso de acciones y proyectos en la CSS Triangular de los países según rol, Principales Receptores, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEGIB

7.3 Evaluación de impacto de CSS

Si bien es cierto que a la hora de recopilar la información y datos para poder llevar a cabo una evaluación de impacto de los programas de CSS, es difícil dado que la mayor parte de la misma se encuentra dispersa y poco sistematizada²¹, es necesario reconocer que se están llevando a cabo **numerosos esfuerzos**, tanto a nivel nacional, regional y global, en esta tarea, para poder así estructurar los mecanismos y poder registrar coordinar así como **cuantificar, evaluar y valorar** los **esfuerzos de CSS** (Huitrón-Morales, 2016).

Cuando hablamos de la evaluación de impacto sobre los programas llevados a cabo por cada uno de estos países en materia de CSS y Cooperación Triangular, es necesario destacar la función desempeñada por la **SEGIB**, organismo que publica desde hace una década, un informe anual sobre la CSS en la región, proporcionando así información sobre proyectos y acciones emprendidas en materia de CSS, regional y triangular. Dicho informe presenta desgloses basados en el número de proyectos e información financiera para un limitado número de países o iniciativas. Así pues, se han comenzado a construir indicadores sobre la ejecución del proyecto, su eficiencia y el costo compartido entre el proveedor y el receptor.

SEGIB prepara el informe en colaboración con el **PIFCSS** y recientemente ha comenzado a extraer datos de la plataforma virtual del **Sistema Integrado Iberoamericano de Datos de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular** (SIDICSS). Esta plataforma no fue desarrollada únicamente para apuntalar la producción del informe, sino también para recopilar datos de los países miembros y generar conocimiento a nivel regional sobre estas formas de cooperación²². La plataforma no es de acceso abierto, pero ciertamente es un paso adelante y una experiencia para mejorar la construcción de sistemas. Asimismo, SEGIB planea publicar estudios sectoriales sobre la cooperación iberoamericana y construir una herramienta interactiva para analizar y visualizar los datos de CSS (SEGIB, 2019).

²¹ Aún no se ha logrado un acuerdo común sobre los métodos de registro, evaluación y valoración de la validez de los programas, de manera que a día de hoy, nos encontramos con múltiples estrategias y modelos de evaluación de CSS.

²² En 2016, SIDICSS completó su primer ciclo completo de implementación y los países procedieron a su primera evaluación, lo cual les permitió compartir desafíos y posibles soluciones.

Adicionalmente, **CEPAL** ha realizado un trabajo sustancial en lo que se refiere a la definición de una metodología para medir, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, la CSS en la región. Concretamente, CEPAL ha apoyado a regiones concretas, como es el caso de Argentina y Chile. Este ejercicio se centró en aclarar la terminología estadística para la CSS, contribuyendo de esta manera sobre posibles discusiones de los componentes de esta modalidad de cooperación y fortaleciendo el trabajo de las oficinas nacionales de estadística y agencias de desarrollo. No obstante, los participantes aún tienen que llegar a un acuerdo sobre una metodología común, proceso en el cual siguen trabajando. De hecho, ya se pueden apreciar los primeros frutos de dicho trabajo: el grupo ya ha subrayado las dimensiones políticas, técnicas y financieras de la CSS, se ha reconocido la importancia de una norma común para monitorear la CSS en la región y ha dado comienzo a la discusión sobre las dimensiones técnicas de este empeño. La propuesta actual se basa en el sistema de cuentas nacionales, incluyendo los gastos incurridos por los proveedores y receptores, incluidos los Gobiernos, Gobiernos subnacionales, Agencias y actores no estatales (Di Ciommo, 2017).

Más concretamente, para los casos expuestos de Argentina y Uruguay, la **Oficina de Evaluación Independiente** (IEO) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevará a cabo **Evaluaciones de Programas de País Independientes** (ICPE) a lo largo de este nuevo año. La ICPE informará la elaboración de los nuevos programas de país con evaluaciones evidencia de la contribución del PNUD a las prioridades nacionales de desarrollo de los países. Las evaluaciones examinarán el trabajo del PNUD durante los ciclos programáticos en curso 2016-2020. Se espera que los resultados de la evaluación proporcionen recomendaciones prospectivas como aportación al proceso de formulación para los próximos documentos del programa del país (Impactpool, 2019). Por último, en el caso de Chile y Uruguay, ambos países también cuentan, a nivel nacional, con mecanismos para la evaluación de dichos programas.

En el cuadro que se adjunta a continuación, podemos a modo de síntesis, alguno de los ejemplos descritos con anterioridad, en término de evaluación de impacto de los programas de CSS.

Tabla 4: Evaluación de impacto de CSS

País/ Institución	Estatus actual en sistematización, evaluación y medición de la CSS	Perspectiva a corto plazo
Chile	Cuentan con un registro de información 2000 a 2011, años comparables, reportes financieros cada 15 días, seguimiento mensual e informes estadísticos.	Se encuentran trabajando en la valorización de la asistencia técnica, explorando con un polinomio.
Uruguay	Cuentan con un mapa de cooperación, que consideran una buena base para registro de información en número de proyectos.	Su siguiente paso es realizar seguimiento y monitoreo de proyectos, así como ajustar y operar su sistema de registro, pues su sistema tiene la lógica de receptor, por lo que necesitan revisar sus definiciones.
SEGIB/ PIFCSS	Desde 2008 se planteó el objetivo de «medir la cooperación que se está ejecutando bajo esta modalidad (la CSS) en la región», y puso en marcha un proyecto de homologación de conceptos, recaudación de información por país e impulsó a los países a reportar información para sus sistematización, logrando en 2013 publicar el informe Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur. En 2015 se ha publicado el informe más reciente con nuevos esquemas de medición.	Contar con denominadores comunes que faciliten la visibilidad y la gestión de esta cooperación.
CEPAL	En 2014 activó el Grupo de Tareas sobre Cuantificación de la Cooperación Sur-Sur, integrado por funcionarios de los institutos de Estadística y Agencias Nacionales de Cooperación Internacional de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, que pretende elaborar un diseño metodológico que permita cuantificar cualitativamente y cuantitativamente (si aplica) la medición de la Cooperación Sur-Sur (CSS).	El diseño de este modelo metodológico se desarrollará en cuatro fases que pretende finalizarse a finales de 2015 principios de 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a Huitrón-Morales (Huitrón-Morales, 2016)

Por último, pero no por ello menos importante, resulta fundamental probar las hipótesis planteadas en el apartado 5. Tal y como hemos podido comprobar gracias al estudio de los tres países, la **CSS incrementa** cuando se producen **ciclos expansivos** en la **economía** de los países. Es nuestro caso, se puede observar que los tres países analizados han respaldado esta hipótesis.

En primer lugar, en el caso de **Argentina**, si bien es cierto que después del crecimiento económico del 2,9% que experimentó en 2017, el país ha enfrentado una

inestabilidad financiera en 2018, es preciso destacar que, en términos generales, representa una de las economías más significativas de América Latina con un Producto Interior Bruto (PIB) de más de \$628000 millones además de representar el mejor desempeño de la región en términos de impulso de prosperidad compartida y reducción de pobreza (Banco Mundial, 2018).

En cuanto a **Chile**, es preciso señalar que ha sido una de las economías del continente de más rápido crecimiento a lo largo de estos últimos años, permitiendo al país una reducción bastante considerable de la pobreza²³ (Banco Mundial, 2018).

Por último, cuando hablamos de **Uruguay**, una de las características más notables del país, que difiere de la media latinoamericana, es el porcentaje de la clase media en la región -la más grande de América Latina-, suponiendo alrededor del 60% del total. Asimismo, el crecimiento económico promedio del 4,54% entre 2013 y 2012, ha favorecido el buen desarrollo económico de la región, permitiendo una fuerte resistencia del país frente a contratiempos externos²⁴ (Banco Mundial, 2017).

La segunda hipótesis planteada establecía que para los países de desarrollo medio-alto, siendo efectivamente nuestro caso, cuando se dan periodos en los que gobierna la **izquierda la CSS aumenta**.

En el caso de **Argentina**, durante el de mandato de **Néstor Kirchner** (Frente para la Victoria, 2003-2007), y **Cristina Kirchner** (Frente para la Victoria, 2007-2011, 2011-2015), comenzaron a impulsarse estimablemente acciones de CSS: fue efectivamente a partir del año 2003, cuando la CSS emergió como una de las principales prioridades de las política exterior argentina. Esta se definió como una herramienta estratégica no sólo para promover asociaciones solidarias con otros países en vía de desarrollo, sino también para favorecer la integración regional y profundizar las relaciones bilaterales con otros países de la región. Fue así como durante los gobiernos

²³ Entre 2000 y 2015, la proporción de la población catalogada como pobre (\$4 al día) se redujo sustancialmente, del 26% al 7,9% (Banco Mundial, 2018).

²⁴ Además cabe destacar, que la pobreza moderado se ha reducido notablemente, suponiendo tan solo el 9,4% de la población en 2016, con respecto al 32,5% en 2006, además de la casi desaparición de la pobreza extrema (Banco Mundial, 2017).

de Néstor y Cristina, la CSS experimento una notable mejora, tanto en términos cualitativos como cuantitativos²⁵ (Taiana, 2019).

En el caso de **Chile**, se podría resaltar el durante los mandatos de **Michelle Bachelet** (Partido Socialista de Chile, 2006-2010, 2014-2018), se promovieron diversas iniciativas de CSS con diversos países de la región, entre los cuales cabe a destacar la cooperación con Cuba. La presidenta señaló en su momento que la CSS se presenta como un elemento primordial para poder desarrollar sociedades con mayor equidad y justicia social, así como la obligación existente de los países de consolidar los avances que se hayan logrado y poder compartir estas experiencias con los países vecinos (El Diario, 2018).

Por último, para el caso **uruguayo**, **Tabaré Vázquez** (Partido Socialista del Uruguay, 2005-2010, 2015-actualmente), ha declarado que el Gobierno busca el aumento del intercambio y de la CSS. En estas intenciones de aumento entre los países del Sur, destaca la búsqueda por parte del Gobierno del fortalecimiento de MERCOSUR. Asimismo, ha señalado la importancia no sólo de la cooperación económico-financiera, sino también del intercambio de conocimientos y cooperación técnica y tecnológica, siendo estos los ámbitos que definen por excelencia a la CSS (EFE, 2017; Presidencia de Uruguay, 2019).

8. Conclusiones y propuestas

Una vez vistos los escenarios actuales de CSS en cada uno de los países expuestos, convendría concluir con los desafíos y retos a los que se enfrentan cada uno de ellos.

Uno de los retos que se afrontan en el **caso argentino** es la capacidad de poder consolidar un enfoque de trabajo que facilite el logro de los objetivos de la política a través de las **herramientas de planificación estratégica participativa y gestión por resultados**. Atender las múltiples demandas en los diferentes campos de cooperación, a veces trabajar con pautas muy generales y, por lo general, con tiempo y recursos limitados, puede llevar a una dispersión o atomización de la fuerza, con una pérdida de

²⁵ Entre 2003 y 2015 incrementaron no sólo los proyectos y recursos, sino también el número de instituciones, regiones y países involucrados en dichos proyectos (Taiana, 2019).

efectividad en relación con los principales objetivos de desarrollo de los países a los que se dirige. En consecuencia, con su creciente capacidad para la planificación estratégica de sus actividades, la DGCIN busca **consolidar** una verdadera **red internacional de cooperación técnica** basada en el trabajo conjunto, tanto con otras áreas del Ministerio de Relaciones Exteriores como con otras misiones diplomáticas argentinas en el exterior, y así fortalecer las oportunidades de análisis y definición de acuerdo con países socios y mantener continuamente actualizados una serie de objetivos de relación con otros actores relevantes en el desarrollo.

Dentro de Argentina, los lineamientos estratégicos definen un enfoque federal de la cooperación, que busca traer sus beneficios a todas las regiones del país, como así como para complementar otros tipos de cooperación bilateral y multilateral, que existen. Argentina tiene una rica y gratificante experiencia de participación en SSC con organizaciones de varias regiones del país (universidades, centros de investigación, agencias gubernamentales tanto centralizadas como descentralizadas, y otras), lo que ha permitido a estas organizaciones poner sus capacidades al servicio de otros países y se enriquecen con el aporte de sus socios.

El marco general de la CSS, caracterizado por el crecimiento en la urgencia y diversidad de necesidades y la limitación simultánea de los recursos disponibles presenta un gran desafío para países como Argentina quien cree que la respuesta a este desafío se encuentra en la **búsqueda de estrategias** cada vez más **efectivas** para trabajar en **colaboración, movilizar** y **utilizar** los **recursos** existentes de **manera creativa** con un enfoque en la mejora constante de la calidad y la eficacia de acciones, y aprender de ellas. Para ello, se contempla el esfuerzo emprendido por el DGCIN, quien desarrollará sus propias capacidades organizativas y la de otros socios de cooperación, y así promover sinergias con las diversas áreas del Ministerio de Relaciones Exteriores, con otras agencias gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, universidades, institutos de investigación y con agencias de desarrollo y ONGs a fin de extender el alcance y optimizar el rendimiento del SSC que Argentina lleva a cabo.

En el caso de **Chile**, el principal desafío reside en un **fortalecimiento de AGCI**. Dado al papel que sume la agencia, tanto de receptor como de donante, resulta indispensable un aumento, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, de los

recursos de la institución así como del personal que trabaja en ella²⁶. Una agencia de cooperación internacional de carácter global, se ve en la necesidad de poseer una capacidad suficiente para generar redes sólidas en cada región del país. Asimismo, este proceso de crecimiento debe ser acompañado, no sólo por un incremento en el número de empleados, sino también por una permanente capacitación y formación del mismo (Enero Segovia).

Adicionalmente, cabe mencionar que, de acuerdo al Balance 2006-2010 (AGCID, 2006-2010), el reciente ingreso del país a la OCDE, se presenta como una enorme oportunidad a fin de conseguir mayores estándares a nivel nacional, que debe ser seguido por una **coordinación internacional más sólida** en la región así como la identificación de **prácticas** que sean **eficaces** en **materia de desarrollo**. Así pues, en este sentido, se le puede atribuir a Chile la responsabilidad de constituirse en un activo miembro como observador del CAD. De esta forma, podría aportar al diálogo político cuando se trate de la arquitectura de la cooperación internacional para que se tenga presente la posición de los países del sur, especialmente aquellos que participan de forma activa en el sistema global de cooperación (Rosenfeld y Fernández, 2012).

Por último, para el **caso uruguayo**, uno de sus principales retos a futuro es el trabajar en procesos de integración, haciendo especial hincapié en aquellas temáticas que han sido definidas como prioritarias: **desarrollo social, medio ambiente y energía** así como **cooperación económica** para el desarrollo. Adicionalmente, tal y como AUCI ha sostenido en reiteradas ocasiones, los principales desafíos de la CSS y CT para Uruguay pueden ser resumidos en los siguientes puntos: respetar el enfoque de **demanda** que hasta ahora bien ha venido realizando; asegurar la **sostenibilidad** y capacidades de cada uno de los proyectos puestos en marcha; identificar de manera precisa las **contrapartes** participantes así como los **contactos** que intervienen durante los procesos; dar una mayor preponderancia a los **proyectos** sobre las acciones; continuar en el desarrollo así como garantizar algunos mecanismos de **evaluación** y **monitoreo**; por último, realizar una concentración más minuciosa de los proyectos en **sectores** (AUCI, 2017).

²⁶ De acuerdo con las últimas cifras reflejadas en los balances y memorias de la agencia, si bien el personal ha sido duplicado desde el año 2005 -de 55 a 96 profesionales-, no ha sido así en el caso del presupuesto destinado a gastos excepcionales.

Asimismo, resulta interesante mirar hacia los **desafíos** que enfrenta la **región** latinoamericana en su conjunto en términos de CSS. La CSS, si bien se ha definido como un camino prometedor e innovador hacia el desarrollo inclusivo holístico, junto con la Cooperación Norte-Sur y Triangular, avanza vigorosamente en América Latina y se ha convertido en un instrumento clave para avanzar efectivamente hacia los ODS.

Si bien es cierto que la región ha logrado avances considerables en varios niveles, enfrenta grandes desafíos, entre ellos: incrementar su participación en la **revolución tecnológica**, aumentar su **productividad**, desarrollar su **infraestructura**, enfrentar las tendencias que están debilitando el **comercio mundial**, continuar reduciendo el **desempleo** creando empleos decentes²⁷, así como la necesidad de lidiar con los impactos del **cambio climático**. Al mismo tiempo, América Latina debe continuar ampliando la cobertura de **salud y seguridad social**, e innovar sustancialmente en **educación**, donde las altas tasas de deserción y el bajo rendimiento continúan afectando a la educación secundaria. Efectivamente, en todos puntos mencionados y en otras áreas críticas, la CSS se está expandiendo rápidamente y proporciona una ayuda sustancial.

Así pues, la décima edición (2017) del Informe sobre la Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana, su Secretaria General, Rebeca Grynspan, afirma que la CSS muestra que todos tenemos que aprender y contribuir a construir un desarrollo inclusivo y sostenible. Dicho informe, afirma además que se han documentado alrededor de 5000 iniciativas de CSS en la última década, y su número se ha multiplicado por ocho durante este tiempo y las tendencias parecen ser optimistas hacia el futuro (Chediek y Kliksberg, 2018; Xalma y López, 2017).

²⁷ Así definidos por la Organización Internacional del Trabajo

9. Bibliografía

- AGCID. (2006-2010). *Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile 2006 – 2010*. Recuperado el 18 de Febrero de 2019, de https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/bgi/balance_agci_2006_2010.pdf
- AGCID. (30 de Junio de 2014). Chile and U.S. expressed their commitment to triangular cooperation in Latin America and the Caribbean, replicable in other regions such as Asia pacific. Santiago de Chile, Chile.
- Aleman, C. y Freres, C. (2018). América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 59-81.
- AUCI. (8 de Noviembre de 2011). *Los países latinoamericanos en el escenario de la Cooperación Internacional*. Recuperado el 21 de Marzo de 2019, de http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/auci_paises_latinoamericanos_cooperacion.pdf
- AUCI. (Septiembre de 2013). *Uruguayan Capacities for South-South Cooperation*. Recuperado el 31 de Diciembre de 2018, de http://www.auci.gub.uy/images/pdf/capacidadesingles_ultimo.pdf
- AUCI. (Septiembre de 2013). *Uruguayan capacities for South-South Cooperation* . Recuperado el 23 de Febrero de 2019, de https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/capacidadesingles_ultimo.pdf
- AUCI. (2017). *Cooperación Sur-Sur y Triangular de Uruguay*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/08/Session-6-Uruguay-Cooperaci%C3%B3n-sur-sur-y-triangular.pdf>
- Ayllón Pino , B. (18 de Diciembre de 2009). *Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la cooperación internacional*. Recuperado el 4 de Enero de 2019, de http://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/coop_sur_sur09.pdf
- Banco Mundial. (6 de Octubre de 2017). *Uruguay Panorama general* . Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>
- Banco Mundial. (6 de Octubre de 2017). *Uruguay: Panorama general*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>
- Banco Mundial. (2018). Recuperado el 8 de Octubre de 2018, de <https://www.bancomundial.org/>
- Banco Mundial. (10 de Octubre de 2018). *Argentina: Panorama general*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>
- Banco Mundial. (19 de Septiembre de 2018). *Chile Panorama general* . Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>
- Banco Mundial. (19 de Septiembre de 2018). *Chile: Panorama general*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (28 de Enero de 2005). *Ley 19999*. Recuperado el 26 de Febrero de 2019, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=235374>

- CEPAL. (2008). *Tendencias y desafíos en la Cooperación Internacional*. Recuperado el 9 de Septiembre de 2018, de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/33063/2008-314-SES.32-Tendenciasydesafios.pdf>
- Chediek, J. y Kliksberg, B. (18 de Septiembre de 2018). UNOSSC. Recuperado el 30 de Septiembre de 2018, de Propagating South-South Cooperation in Latin America : <https://www.unsouthsouth.org/2018/09/18/propagating-south-south-cooperation-in-latin-america/>
- Chediek, J. y Kliksberg, B. (18 de Septiembre de 2018). *Propagating South-South Cooperation in Latin America* . Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.unsouthsouth.org/2018/09/18/propagating-south-south-cooperation-in-latin-america/>
- Cooperación Sur-Sur. (8 de Diciembre de 2015). *Estrategia de Mediano Plazo 2015-2018*. Recuperado el 1 de Septiembre de 2017, de https://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/Estrategia_de_Mediano_Plazo_2015-2018_V._Web.pdf
- Couto, J. M. (Abril de 2007). *O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2018, de <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a03v16n1.pdf>
- Davies, P. (Abril de 2010). *Poverty in Focus*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2018, de South-South Cooperation: Moving towards a new aid dynamic: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>
- Delegación de la Unión Europea en Uruguay. (2 de Abril de 2017). *X Comisión Mixta de Cooperación Unión Europea - Uruguay*. Recuperado el 26 de Febrero de 2019, de https://eeas.europa.eu/delegations/uruguay_es/33301/X%20Comisi%C3%B3n%20Mixta%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Uni%C3%B3n%20Europea%20-%20Uruguay
- Department of State, United States . (2019). *Bandung Conference (Asian-African Conference), 1955*. Recuperado el 21 de Marzo de 2019, de <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/bandung-conf>
- Di Ciommo, M. (Febrero de 2017). *Approaches to measuring and monitoring South-South cooperation*. Recuperado el 2 de Enero de 2019, de <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/02/Approaches-to-measuring-and-monitoring-South%E2%80%93South-cooperation.pdf>
- Dialogue for Action. (2018). *Promoting intra-regional cooperation in Latin America*. Recuperado el 8 de Septiembre de 2018, de http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/ficha_transversal_sur_sur_en.pdf
- Dirección General de Cooperación Internacional. (s.f.). *Cooperación Sur-Sur República de Argentina. Catálogo de proyectos*. Recuperado el 23 de Febrero de 2019, de http://www.cooperacionarg.gob.ar/userfiles/catalogo-espanol-2_1377715514_0.pdf
- Easterly, W. (2007). Are aid agencies improving? *Economic Policy*, 633-678.
- EFE. (4 de Julio de 2017). *El presidente de Uruguay defiende aumentar la cooperación Sur-Sur con tratados*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.efe.com/efe/cono-sur/latinoamerica/el-presidente-de-uruguay-defiende-aumentar-la-cooperacion-sur-con-tratados/50000764-3316370>

- El Diario. (8 de Enero de 2018). *Bachelet defiende la "cooperación sur-sur" en la firma de convenios con Cuba*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de https://www.eldiario.es/politica/Bachelet-defiende-cooperacion-convenios-Cuba_0_727228126.html
- El Esquiú. (23 de Marzo de 2011). *Proceso de Reorganización Nacional*. Recuperado el 23 de Febrero de 2019, de <https://www.lesquiui.com/humanidad/2011/3/23/proceso-de-reorganizacion-nacional-21802.html>
- Enero Segovia, F. (s.f.). *Desafíos de la Cooperación Receptiva de Chile*. Recuperado el 18 de Febrero de 2019, de http://www.cooperacionsursur.org/images/descargas/2014/mayo/Desafios_Coop_Receptiva_Chile.pdf
- Ethel Abarca, A. (2001). *El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales*. Recuperado el 4 de Enero de 2019, de <https://www.redalyc.org/html/153/15309413/>
- Fernandez, V. R., Lauxmann, C. y Trevignani, M. (2014). Emergencia del Sur Global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latinoamericana. *Economía e Sociedad*, 611-643.
- Golub, P. S. (Julio de 2013). *From the New International Economic Order to the G20: how the 'global South' is restructuring world capitalism from within*. Recuperado el 2018 de Septiembre de 2018, de https://www.researchgate.net/publication/271216292_From_the_New_International_Economic_Order_to_the_G20_how_the_'global_South'_is_restructuring_world_capitalism_from_within
- Gray, K., Gills y Barry. (2013). South-South cooperation and the rise of the the Global South. *Third World Quarterly*, 558- 571.
- Gurría, A. (2010). Aid effectiveness. Why does it matter to partners in South-South cooperation? *Development Outreach. World Bank Institute*, 10-12.
- Gutierrez, A. y Jaimovich, D. (Marzo de 2015). *A new player in the international development community? Chile as an emerging donor*. Recuperado el 2 de Enero de 2019, de https://www.researchgate.net/publication/304176830_A_new_player_in_the_international_development_community_Chile_as_an_emerging_donor
- Huitrón, A. (2017). Identidades e intereses de la Cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil. *Relaciones Internacionales*, 137-140.
- Huitrón-Morales, A. (2016). *La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración*. Recuperado el 18 de Febrero de 2019, de <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/194/93>
- Impactpool. (2019). *Evaluation Consultants: Independent Country Programme Evaluations in Latin America*. Recuperado el 2 de Enero de 2019, de <https://www.impactpool.org/>
- Lalander, R. y Kröger, M. (2016). Extravismo y Derechos étnico-territoriales de jure y de facto en Latinoamérica: ¿cuán importantes son las constituciones? *Observatorio del desarrollo*, 2-19.
- Lechini, G. y Morasso, C. (2015). *La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina*. Recuperado el 26 de Febrero de 2019, de <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/9104/CRIES%20lechini%20morasso.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Lengyel, M. y Malacalza, B. (5 de Mayo de 2015). *What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2018, de https://www.researchgate.net/publication/265152002_What_do_we_talk_when_we_talk_about_South-South_Cooperation_The_construction_of_a_concept_from_empirical_basis/download
- López Cabana, S. (29 de Noviembre de 2018). Cooperación Sur-Sur en América Latina. (M. J. Morata, Entrevistador)
- Martín Rivero, I., López Cabana, M. S., Klein Bosquet, O., Biderbost Moyano, P. y Boni Aristizábal. (2017). *La cooperació al desenvolupament. Reptes de futur*. Girona: Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (Octubre de 2009). *South-South Cooperation: Triangular Cooperation Experience between the Government of the Argentine Republic and the Pan-American Health Organization/World Health Organization*. Recuperado el 31 de Diciembre de 2018, de http://www.paho.org/arg%20%20/images/coopSURSUR/css_ing.pdf?ua=1
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2010). *South-South and Triangular Cooperation in Argentina*. Recuperado el 31 de Diciembre de 2018, de <https://www.cbd.int/financial/southsouth/argentina-2010.pdf>
- Morais de Sá e Silva, M. (2 de Mayo de 2013). *Pathways of South-South cooperation*. Recuperado el 31 de Diciembre de 2018, de <http://www.makingitmagazine.net/?p=7055>
- Muhr, T. (2015). *Counter-globalization and Socialism in the 21st Century: The Bolivarian Alliance for the Peoples of our America*. Londres: Routledge.
- Naciones Unidas. (23 de Junio de 2010). Recuperado el 21 de Marzo de 2019, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/S2010622_es.pdf?sequence=1
- Negrón, Federico; Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo; Centro de Derechos y Desarrollo; The Reality of Aid. (2004). *Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 26 de Febrero de 2019, de <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=913&opcion=documento>
- Noticias ONU. (27 de Noviembre de 2017). *El papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina, más allá del asistencialismo*. Recuperado el 11 de Septiembre de 2018, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/11/el-papel-de-la-cooperacion-sur-sur-en-america-latina-mas-alla-del-asistencialismo/>
- OECD. (12 de Marzo de 2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda*. Recuperado el 4 de Enero de 2019, de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080702.pdf>
- Oxfam Intermón. (21 de Septiembre de 2012). *Las claves de Busan*. Recuperado el 2 de Febrero de 2019, de https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe_oxfam_busan_eficacia_ayuda_cooperacion.pdf
- Pardo Ayala, A. (26 de Agosto de 2008). *La cooperación internacional como instrumento complementario de promoción al desarrollo*. Recuperado el 4 de Enero de 2019, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4386237.pdf>
- Park, K.-H. (2011). *Catalyzing development. A new vision for aid*. Korea: KOICA.

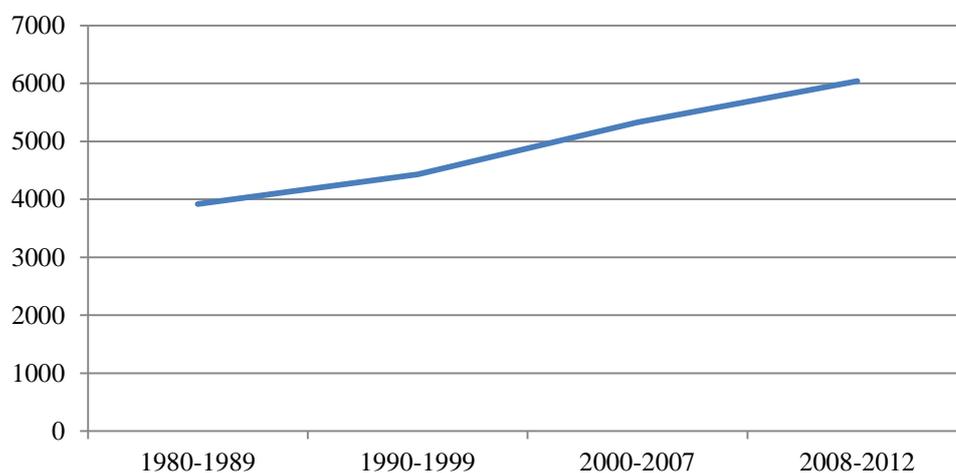
- Presidencia de Uruguay. (3 de Marzo de 2019). *Tabaré Vázquez en II Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/fotografias/vazquez-conferencia-alto-nivel-naciones-unidas-cooperacion-sur-sur>
- Presidencia República de Uruguay. (Octubre de 2011). *Los países Latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional*. Recuperado el 7 de Septiembre de 2018, de <http://www.auci.gub.uy/pdfs/originalpapermarzo.pdf>
- Rivero, M. (17 de Febrero de 2019). Cooperación Sur-Sur en Uruguay. (M. J. Morata, Entrevistador)
- Rodríguez, M. (15 de Noviembre de 2018). Estos son los grandes logros de América Latina en los últimos 20 años.
- Rosenfeld, A. y Fernández, M. (Mayo de 2012). *Buenas prácticas en cooperación sur-sur triangular de Chile. Criterios y metodologías de selección de casos*. Recuperado el 19 de Febrero de 2019, de https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/otros/criterios3.pdf
- Rouquié, A. (1987). *América Latina Introducción al Extremo Occidente*. México: Edición Siglo Veintiuno.
- Roussel, L. W. (2013). The changing donor landscape in nicaragua: Rising competition enhances ownership and fosters cooperation. *Journal of International Development* .
- Roy, R. y Andrade, M. (Abril de 2010). *Poverty in focus*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2018, de South-South Cooperation. The same old game or a new paradigm?: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>
- Sá e Silva, M. M. (Abril de 2010). *Poverty in Focus*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2018, de How Did We Get Here? The pathways of South-South Cooperation: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>
- Santander , G. y Alonso, J. (20 de Noviembre de 2017). *Perceptions, identities and interests in South–South cooperation: the cases of Chile, Venezuela and Brazil*. Recuperado el 31 de Diciembre de 2018, de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2017.1396533>
- Secretaría General Iberoamericana. (2017). *Hacia los 40 años del plan de acción de Buenos Aires: Perspectivas renovadas para la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2018, de <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/Capitulo%20I%20-%20Informe%20de%20la%20CSS%20en%20Iberoamerica%202017-%20ESPANOL.pdf>
- SEGIB. (Noviembre de 2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Recuperado el 4 de Enero de 2019, de <https://www.cooperacionsursur.org/images/informes/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>
- SEGIB. (2017). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en América Latina* . Recuperado el 11 de Septiembre de 2018, de <https://www.informesursur.org/>
- SEGIB. (2019). Recuperado el 4 de Febrero de 2019, de <https://www.segib.org/?s=cooperaci%C3%B3n+sur+sur>
- Sinha, P. y Minor, A. (21 de Octubre de 2014). *South-South Cooperation: Latin America and the SEGIB Alternative*. Recuperado el 7 de Septiembre de 2018, de <https://www.aiddata.org/blog/south-south-cooperation-latin-america-and-the-segib-alternative>

- Taiana, J. (18 de Marzo de 2019). *Recuperar la cooperación Sur-Sur como eje de la política exterior*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.infobae.com/opinion/2019/03/18/recuperar-la-cooperacion-sur-sur-como-eje-de-la-politica-exterior/>
- Tres, J. (2013). *La renovación de la cooperación iberoamericana*. Recuperado el 7 de Septiembre de 2018, de <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Renovacion-cooperacion-iberoamericana.pdf>
- Wang, X. G. (22 de Diciembre de 2016). *PNUD*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2018, de *Impulsando Cooperación Sur-Sur en contextos inestables*: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2016/12/22/South-South-cooperation-in-conflict-affected-and-fragile-contexts.html>
- Xalma, C. y López, S. (Octubre de 2017). Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2017>
- Xalma, C. y López, S. (Octubre de 2017). *Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica 2017*. Madrid: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A. .
- Yamada Sakurai, M. (s.f.). *How a shift in institutional arrangements and management practices of the Chilean International Cooperation Agency (AGCI) has helped Chile to position themselves stronger as Southern provider for development cooperation*. Recuperado el 31 de Diciembre de 2018, de <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/12/Chile-Country-Example.pdf>

10. Anexos

10.1 Tablas y gráficos adicionales

Gráfico 6: Indicadores de crecimiento del PIB per cápita en América Latina y Caribe, 1980-2012 (medido en dólares del año 2005)



Fuente: Elaboración propia. Fuente en base a datos de CEPAL

Tabla 5: Evolución del IDH en regiones de América Latina, 1980-2007

País	1980	1990	2005	2006	2007
Argentina	0,793	0,804	0,855	0,861	0,866
Brasil	0,685	0,710	0,805	0,808	0,813
Chile	0,748	0,795	0,872	0,874	0,878
Colombia	0,688	0,715	0,795	0,800	0,807
México	0,756	0,782	0,844	0,849	0,854
Venezuela	0,756	0,790	0,822	0,833	0,844

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD

Tabla 6: Clasificación de los países según su nivel de ingreso, 2017-2018

Umbral	INB per cápita (USD corrientes)
Ingreso bajo	1005 o menos
Ingreso mediano bajo	Entre 1006 y 3955
Ingreso mediano alto	Entre 3956 y 12235
Ingreso alto	12235 o más

Fuente: Elaboración propia en base a datos de World Bank

10.2 Infográfico: Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina

AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



PIB per capita VS AOD

	PIB per capita	AOD
Haiti	827	1170,5
Colombia	8237	825,3
Nicaragua	1833	496,6
Bolivia	2674	699,1
Honduras	2272	627,6
Brasil	12290	1150,1

Mayores receptores (2010)



Haiti (51.84%) Colombia (15.27%) Bolivia (11.45%)
Brasil (11.09%) Nicaragua (10.55%)

Áreas programáticas de intervención (2010)



Social (51.22%) Múltiple (20.29%) Economía (15.41%)
Producción (1.22%) Humanitario (7.54%)
Programas de ayuda (2.11%) Otros (1.88%) Debate (0.33%)

Mayores donantes (2010)



EEUU (11.96%) España (6.22%)
Comisión Europea (5.74%) Alemania (40.19%)
Canadá (35.89%)

AOD EN CIFRAS

▼ 7%

Ha caído el monto de AOD para América Latina y Caribe

Tan sólo el 0,3%

De su INB fue el nivel de asistencia que recibió América Latina en 2010

De los \$128.600m canalizados hacia AOD sólo \$ 9.300m fueron para América Latina



Haiti, Nicaragua y Honduras son los países con mayores grado de dependencia en la AOD

Colombia sigue siendo el mayor receptor de AOD



8 Países Oferentes

8 Países Demandantes



- Mecanismos y herramientas de gestión de conocimiento
- Metodología de sistematización de experiencias
- Educación para el desarrollo
- Fortalecimiento institucional
- Financiamiento de la CSS y CT
- Planificación y negociación de la CSS

10.3 Serie de entrevistas

10.3.4 Entrevista 1

Entrevistada: **Silvia López Cabana**, especialista en Cooperación Sur-Sur y Triangular en SEGIB

Lugar de la entrevista: SEGIB, Madrid

1. *¿Qué factores cree que han promovido, o en su caso contraído la Cooperación Sur- Sur en Latinoamérica?*

En cuanto a los factores que han permitido el crecimiento de este tipo de cooperación, se podrían destacar los siguientes. En primer lugar, el crecimiento de gobiernos progresistas (salvo alguna excepción como México o el Salvador. El segundo argumento tiene que ver con la reducción de la AOD en términos generales, impulsada mayoritariamente por la crisis económica de 2008, que hizo que muchos países redujeran la cantidad de recursos destinados a la cooperación al desarrollo. Por último, se podría destacar el crecimiento económico en numerosos países de la región así como las capacidades que han desarrollado, que han permitido a los países compartirlas con las regiones hermanas.

En cuanto a los factores que contraen la CSS, se puede destacar los periodos de no crecimiento de la región: como en todos los países, los gastos que tienden a ser recortados son aquellos gastos destinados a programas, financiamiento... para países de fuera. Adicionalmente los gobiernos de extrema derecha pueden suponer una fuerte amenaza para la CSS.

2. *¿Cuáles cree que son las ventajas de la CSS y CT en Latinoamérica frente a la tradicional CNS?*

Hay muchísimas... Entre ellas te podría decir la horizontalidad y el flujo bidireccional de esta cooperación, lo permite el beneficio mutuo de ambos países. Asimismo, está centrada en la tecnología,, transferencia de capacidades, experiencia: no se centra en cooperación financiera. Además, el hecho de compartir un mismo idioma, cultura y una serie de capacidades propias, hace que sea más fácil el replicar política públicas exitosas. Adicionalmente, la CSS permite fortalecen relaciones entre países de la región y reforzar los debates y diálogos: cuantas más relaciones, mayor fuerza. Esto ha ayudado a un sentimiento de identidad de la región unido a una cercanía diplomática entre los países de la región. Además, se ha experimentado un cambio: antes hablábamos antes de proyectos a corto plazo, ahora más sobre procesos de fortalecimiento de instituciones, crear capacidades para gestionar, intervenciones de mayor impacto, todo ello con una visión largoplacista.

3. *¿Cuál cree que es el futuro y pronósticos de este tipo de cooperación?*

A día de hoy, existe una gran incertidumbre política y económica en la región. Entre algunas de sus causas, encontramos el tema del precio de las commodities. Esta incertidumbre también ha estado marcada por los numerosos cambios de gobiernos que han experimentado algunos países durante estos últimos años. Pero sin duda, podemos afirmar que la CSS ha quedado para mantenerse; lo que está por ver es si lo hace en mayor o menor medida.

10.3.5 Entrevista 2

Entrevistada: **Valeria Giacchino**, especialista en Cooperación Internacional en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina

Lugar de la entrevista: conversación telefónica

1. *¿Qué factores creen que han promovido, o en su caso contraído la Cooperación Sur- Sur en Argentina?*

En primer lugar, indudablemente, el factor político juega un papel fundamental cuando hablamos de CSS: en definitiva la política de CSS es una política pública más: un determinado gobierno tiene una política exterior resultado de la política doméstica que implementa y una de las líneas esta política exterior es la CSS. Diferencias entre concepciones políticas, se expresan en la temática de los programas de CSS, el tipo de países con los que se trabaja así como el presupuesto asignado. En el caso, de los dos últimos gobiernos, la principal diferencia entre ambos es la reducción que ha sufrido el presupuesto destinado a la cooperación, al contrario de lo que pasó en el periodo anterior –cuyo gobierno anterior dio una mayor importancia a la CSS como herramienta de la política exterior-. En los años anteriores, la CSS, se priorizó la gestión de la región con países fronterizos (Paraguay u Bolivia) al mismo tiempo que se ampliaron los vínculos de cooperación con otras regiones en desarrollo como África, Asia y Caribe. La gestión actual, ha mantenido alguno de estos vínculos, y otros no (Caribe por ejemplo).

Si bien la gestión anterior se centró más en lo regional y apostó fuertemente por el espacio regional latinoamericano, a día de hoy el foco reside en otros tipos de foros como Naciones Unidas, diálogo con la OCDE y otros organismos del mundo desarrollado.

2. *¿Qué tipo de estructura organizativa ha seguido esta cooperación en su país?*

En el caso de Argentina, no existe una agencia de cooperación: para el ámbito de la cooperación internacional, la entidad con competencia es la Dirección General de Cooperación Internacional, que depende de la Cancillería. Dentro de Dirección general, encontramos dos direcciones internas: una dedicada a la cooperación bilateral (donde se ubica FOAR) y otra para la cooperación multilateral, desde donde se coordina la cooperación con todos los foros internacionales.

Sin embargo, el estado nacional en su conjunto, (en el cual encontramos los distintos ministerios) tiene sus direcciones de cooperación, de manera que cada entidad puede ejercer una política de cooperación independientemente de la cancillería. Por tanto, hay todo un campo del cual la cancillería no tiene registro porque lo ejecutan los otros ministerios. Los acuerdos que se firman algunas veces pasan por el ministerio y otros no. De este modo, la cooperación que se ejecuta a través de la Cancillería es solo un parte de la cooperación argentina (esta es la que tienen más visibilidad y la que es cuantificada en los reportes de SEGIB). Pero hemos de tener también en cuenta que hay otra parte de la cooperación que se escapa del control de la Cancillería. Por eso siempre está en línea el hecho de hacer una ley que pueda ordenar el sistema de cooperación argentina, pero esto requiere una fuerte coordinación de la Cancillería y de todo el resto de la Administración pública,

3. *¿De qué manera se han fijado los presupuestos así como los criterios para llevar a cabo esta cooperación?*

El presupuesto es una asignación que forma parte del presupuesto nacional. La cooperación argentina se ha ido incrementando y a medida que se crece y se amplía el número de países con los que se trabaja, por lo general, se amplía el presupuesto. El criterio es a partir de la práctica, por lo que no hay un criterio que defina la asignaciones de este presupuesto (hay que tener en cuenta que no estamos hablando de un gran presupuesto). Si bien esta cantidad no es grande, Argentina ha sabido con poco presupuesto desplegar una serie de acciones muy eficaces, posicionándose como uno de los principales donantes. Este presupuesto se asigna anualmente y lo determina la Cancillería, pero el organismo que gestiona este presupuesto es la Organización Internacional de Migraciones (OIM).

4. *¿Se ha llevado a cabo una evaluación de impacto? En caso afirmativo, ¿qué metodología han seguido para fijarla?*

Lamentablemente Argentina no tiene. Es una de las deudas pendientes que quedan. Los proyectos tienen una vida aproximada de 2 años, y la evaluación que se lleva a cabo es simplemente si se ha efectuado el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Esta es una gran debilidad de la cooperación argentina y de la CSS latinoamericana en general.

5. *¿Han llevado a cabo Cooperación Triangular? En caso afirmativo, ¿cuáles han sido los patrones que ha seguido esta modalidad de cooperación?*

Sí, se tiene hace años con Japón y con algún organismo específico como la OPS (es un proyecto de laboratorio), en Haití junto con Canadá, en El Salvador junto con España (en un proyecto de género), con Países Bajos, con países europeos. No obstante, el porcentaje en comparación con la cooperación bilateral es muy reducido, dado que es un tipo de cooperación muy reciente. A diferencia de Chile, quien sí que lo tiene mucho más avanzado, la CT en el caso de Argentina es bastante incipiente: a pesar de que poseen capacidades y recursos para hacerlo, el llevarlo a cabo requiere una mayor coordinación y la decisión política de sentarse a negociar con un tercero.

10.3.6 Entrevista 3

Entrevistado: **Martín Rivero**, Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur

Lugar de la entrevista: SEGIB, Madrid

1. *¿Qué factores creen que han promovido, o en su caso contraído la Cooperación Sur- Sur en Uruguay?*

Entre los factores que han potenciado la CSS en Uruguay se pueden destacar los siguientes. En primer lugar, el descenso de la cooperación tradicional, la función de las instituciones de cooperación en la región cambiar. No obstante, hay que tener en cuenta que a pesar de la cooperación tradicional

disminuye, la CSS no la sustituye, simplemente. A esta situación, hay que añadir el proceso de crecimiento económico en Latinoamérica (impulsado por las commodities), el conjunto de transformaciones institucionales (como la creación de agencias) que hicieron posible este proceso. Por último se da un auge de la CSS, gracias a la combinación de una serie de elementos, entre ellos: una agenda internacional marcada por los ODM; y un contexto político social progresista en términos generales (a diferencia de los 90) que propició una inclinación de los gobiernos latinoamericanos para contribuir a esta cooperación.

2. *¿Qué tipo de estructura organizativa ha seguido esta cooperación en su país?*

El proceso de creación de una institución encargada de gestionar y administrara la CSS en Uruguay, fue bastante complejo. En primer lugar, resulta indispensable tener en cuenta que la cooperación tradicional estaba sufriendo la fatiga de la ayuda: dado que el país recibía cada vez menos cantidad de ayuda, era necesario asegurar que su gestión fuera lo más eficiente posible. Adicionalmente, es preciso mencionar que el concepto de CSS costó mucho integrarlo en el diálogo político. Se trataba de cambiar la mentalidad que hasta ahora se había tenido: ahora para recibir tenías que dar. En este contexto, el hecho de incluir un área de CSS supuso un gran debate. No obstante, si bien la transformación cultural respecto a las CSS fue trabajosa, al final se ha consolidado de forma rápida y fuerte. En este proceso para, fue fundamental el tomar de referencia la experiencia de otros países como Chile, Colombia, México o España, para poder así fijar presupuestos, definir el escenario institucional,... a esto hay que añadir la idea de no se trataba de crear un proyecto predefinido, sino que era un proceso cuyo objetivos se iban definiendo sobre la marcha.

3. *¿Cuáles son las temáticas más destacadas en los programas de CSS del país?*

En cuanto a las temáticas principales, pueden ser divididas en tres áreas. La mayor de ellas (37-38%) es la dedicada al área social: educación, reducción de la pobreza, y salud. Si bien el ámbito sanitario es el que recibe mayor atención, existen otras áreas, también importantes, como desigualdad de géneros y de algunas minorías reciben escasa atención. Otro tercio (26-28%) se corresponde con el ámbito industrial, de innovación y producción. Si bien la agricultura es el que tradicionalmente ha recibido mayores recursos, se puede apreciar como la innovación, ciencia y tecnología han crecido en los últimos años. Por último, el tercio restante -un poco menor-, hace referencia a la gobernabilidad y calidad de las instituciones -transparencia, fortalecimiento del estado-.

Hay que tener en cuenta una serie de criterios para identificar, si efectivamente, las capacidades del país pueden ser transferidas a otras regiones. En primer lugar, la propia creencia del país de que verdaderamente gestiona bien dicha capacidad. En segundo lugar, el reconocimiento del resto de países. Adicionalmente, que el país tenga cierta experiencia o posibilidad de convertir dicha capacidad en cooperación, es decir que sea susceptible de ser transferida, y que genera una cierta capacidad de respuesta. Por último, que exista voluntad política por parte del país para transferir las mismas. Es necesario tener en cuenta que la CSS en Uruguay evita la idea de oferta o catálogo, dado que la CSS está inspirada en la demanda, que es lo que el país receptor realmente necesita.

4. *¿Han llevado a cabo Cooperación Triangular? En caso afirmativo, ¿cuáles han sido los patrones que ha seguido esta modalidad de cooperación?*

Con la UE y España, Japón y Alemania también. En un primer momento, en la mayoría de los casos los proyectos se originaban no tanto enfocados en la demanda, sino entre acuerdos entre los dos países donantes. Sin embargo, aquí ha habido cierto aprendizaje, lo cual ha permitido ciertos cambios en la estrategia. Cabe destacar Alemania y Japón como países bastante avanzados en la materia.