



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

TESINA DE GRADO

**“PAÍSES DE RENTA MEDIA Y COOPERACIÓN SUR-SUR:
LOS CASOS DE ARGENTINA Y MÉXICO (2005-2014)”**

ALUMNA: EMILIA PORTIS

DIRECTORA: CARLA MORASSO

- ROSARIO, MAYO DE 2016

RESUMEN

El debate sobre el lugar de los Países de Renta Media en el seno del Régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo adquirió una importancia significativa en el Siglo XXI, a la luz del “ascenso” que atravesaron numerosos países en desarrollo y del proceso de relanzamiento que experimentó la Cooperación Sur-Sur. América Latina tuvo un protagonismo indiscutido en dicho debate, por tratarse de un continente compuesto en su mayoría por Países de Renta Media que intercambian experiencias de cooperación internacional entre sí. En este contexto, el presente trabajo de tesis analiza las estrategias de Cooperación Sur-Sur Argentina y México en el período 2005-2014 como dos Países de Renta Media ubicados en el continente latinoamericano que ostentan un rol dual (receptor-oferente) en el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La investigación pretende demostrar que siendo las estrategias de Cooperación Sur-Sur de Argentina y México dimensiones propias de cada política exterior, las mismas presentaron diferencias claras que se reflejaron en el lugar que ocupó la Cooperación Sur-Sur en sus políticas exteriores, en sus posturas en torno al debate sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional y en los mecanismos institucionales a través de los cuales gestionaron la Cooperación Sur-Sur, aunque presentaron perfiles similares como oferentes de cooperación en América Latina.

Con vistas a lograr el objetivo planteado, se expone el lugar que ocupó la Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de ambos países; se identifica la postura que asumieron respecto del debate sobre la arquitectura del Régimen Internacional de Cooperación para el Desarrollo; se describen los mecanismos institucionales a través de los cuales gestionaron la Cooperación Sur-Sur; y se caracteriza la oferta de cooperación orientada hacia los países latinoamericanos. Consecuentemente, se espera que la investigación contribuya a extender los conocimientos sobre el lugar que ocupan los Países de Renta Media y la Cooperación Sur-Sur en el Régimen de Cooperación para el Desarrollo en general, así como también sobre las estrategias de Cooperación Sur-Sur que desplegaron Argentina y México en el período estudiado.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
EL LUGAR DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN EL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	9
1. CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....	10
1.1 PAÍSES DE RENTA MEDIA Y COOPERACIÓN SUR-SUR	11
1.2 DEBATES EN TORNO A LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA	13
1.2.1 <i>LOS LÍMITES INTRÍNSECOS DEL CONCEPTO</i>	15
1.2.2 <i>LAS DEMANDAS COMO RECEPTORES DE COOPERACIÓN</i>	17
1.2.3 <i>LAS POTENCIALIDADES COMO OFERENTES DE COOPERACIÓN</i>	18
CAPÍTULO 2	
LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR COMO DIMENSIONES DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE ARGENTINA Y DE MÉXICO.	21
1. LA RELACIÓN ENTRE MODELO DE DESARROLLO, POLÍTICA EXTERIOR Y ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR.....	22
2. POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y COOPERACIÓN SUR-SUR	25
2.1 EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER.....	25
2.2 LOS MANDATOS DE CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER	28
2.3 EL LUGAR DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÍODO 2005-2014	29
3. POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA Y COOPERACIÓN SUR-SUR.....	32
3.1 EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN	32
3.2 EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO	34
3.3 EL LUGAR DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA EN EL PERÍODO 2005-2014	35
CAPÍTULO 3	
LAS POSTURAS DE ARGENTINA Y DE MÉXICO EN RELACIÓN A LA ARQUITECTURA DEL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.	38
1. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA ARQUITECTURA DEL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA DESARROLLO	39
1.1 ¿PARADIGMA DE LA EFICACIA O PARADIGMA DE LA HORIZONTALIDAD?	43

1.2 LAS POSTURAS DE ARGENTINA Y MÉXICO	45
CAPÍTULO 4	
LA OFERTA DE COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y MÉXICO: MARCO INSTITUCIONAL, ACCIONES Y PROYECTOS	51
1. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	52
1.1 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CSS EN MÉXICO	53
1.2 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CSS EN ARGENTINA	57
2. LA OFERTA ARGENTINA Y MEXICANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA HACIA AMÉRICA LATINA	60
2.1 EL VOLUMEN	62
2.2 EL PERFIL SECTORIAL	64
2.3 EL ALCANCE GEOGRÁFICO	68
CONSIDERACIONES FINALES	70
BIBLIOGRAFÍA	79
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	91
ANEXOS	93

INTRODUCCIÓN

A partir de comienzos del Siglo XXI, el régimen internacional inició un lento camino de transformaciones fundamentalmente en lo que respecta a la naturaleza y las pautas de distribución de poder. Una de ellas la constituye el hecho de que “entre los países en desarrollo (...) surgen ‘países emergentes’ con mayor peso y aspiraciones en cuanto a su presencia internacional, lo que modifica las jerarquías tradicionales del régimen y le otorgan una fisonomía más multipolar” (Sanahuja, 2011). Como contracara de este “ascenso” asistimos al “descenso” de los países desarrollados debido a la fuerte depresión en la que se vieron sumergidos tras la crisis financiera del año 2008, a partir de la cual se produjo una pérdida de centralidad relativa de los países del norte en el régimen internacional.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el proceso de ascenso que vienen asumiendo numerosos países emergentes ha sido acompañado a su vez por un proceso de diferenciación en múltiples dimensiones, tales como el nivel de renta, la estrategia de inserción internacional, los índices de pobreza y desigualdad, y la gobernanza, entre otros. Así, debido al potencial económico que han adquirido en los últimos años, algunos países emergentes se reconocieron y a su vez fueron crecientemente reconocidos como nuevas potencias que han ido incorporándose de manera selectiva a las estructuras de gobernanza global y que fueron objeto de nuevas clasificaciones y categorizaciones tales como los BRICS, los CIVETS y los EAGLEs¹. Son las denominadas “estrellas ascendentes” que por su tamaño, población y capacidad de influencia internacional ya se han venido midiendo con los países más ricos (Sanahuja, 2013) pero conformaron lo que se denomina la “clase media del mundo”. Por otra parte, dentro del grupo de los emergentes encontramos también casos de países pobres, con instituciones débiles y en varios casos conflictos armados.

Frente al mencionado proceso de diferenciación y a las múltiples heterogeneidades existentes, los intentos por agrupar bajo categorías homogéneas a estos países ascendentes

¹BRICS es el acrónimo utilizado por la consultora global Goldman Sachs en el año 2003 para referirse a las economías que iban a percibir mayor crecimiento en los posteriores 50 años. CIVETS es el acrónimo acuñado en 2010 por el director de la “Economic Intelligence Unit” para referirse a las economías más prometedoras en los próximos años. EAGLEs hace referencia a las “Emerging And Growth-Leading Economies”, y engloba en orden de prioridad a China, India, Rusia, Brasil, México, Corea del Sur, Indonesia, Egipto, Taiwán y Turquía. Fue acuñado en el año 2011 por BBVA.

mostraron numerosas limitaciones. La clasificación de países de acuerdo con sus niveles de renta per cápita² acuñada por el Banco Mundial no constituyó una excepción, en tanto ha demostrado ser una generalización inconsistente a la hora de analizar el régimen internacional. Sin embargo, lejos de quedar en el plano analítico, la clasificación por rentas fue el criterio más extendido a la hora de orientar las políticas internacionales de desarrollo y adquirió de esta forma un rol determinante en el curso que tomó la cooperación para el desarrollo en el escenario internacional.

Así, tras la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 y a partir de que el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE)³ comenzó a utilizar la clasificación por rentas para establecer un criterio objetivo que permitiera asignar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cooperación internacional para el desarrollo tomó características sin precedentes, especialmente en lo que respecta a la reconfiguración del mapa de la ayuda y a la reorientación de los flujos de cooperación hacia los Países de Renta Baja.

Como resultado, los Países de Renta Media (PRM) sufrieron una drástica reducción del acceso a recursos de financiamiento al desarrollo. América Latina se vio particularmente afectada frente a este escenario, ya que la proporción de Países de Renta Baja en América Latina es prácticamente nula: salvo el caso de Haití, el resto de los países de la región se encuadraron en la categoría de PRM. La contracara de la baja recepción de AOD fue la apertura de un escenario de menor dependencia de la cooperación norte-sur, que dio paso a su vez a un mayor espacio para iniciativas sur-sur. En este sentido, se produjo un fortalecimiento de los vínculos sur-sur y un acercamiento entre actores emergentes provenientes de Asia y Latinoamérica, al tratarse de las zonas que tuvieron en los últimos años un desempeño económico muy superior al del mundo desarrollado.

Dichos actores incrementaron su oferta cooperativa a través de flujos de cooperación alternativos a los tradicionales, ya sea multilaterales, sur-sur o regionales, concentrándose en

² En base a su INB per cápita, cada economía se clasifica como de ingreso bajo, ingreso mediano (que se subdivide en mediano bajo y mediano alto) o ingreso alto (Página Web del Banco Mundial, fecha de consulta: 13/01/2016).

³ El Comité de Ayuda al Desarrollo es una organización multilateral, inserta en el sistema de la OCDE, que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Los miembros del CAD, a la fecha de edición de esta publicación, son los siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España (desde 1991), Francia, Finlandia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Canadá, EEUU, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Comisión de las Comunidades Europeas.

países y sectores de actuación olvidados por los donantes tradicionales o reservados habitualmente a las agencias del CAD. Consecuentemente, desde principios del milenio asistimos a un aumento de las acciones de Cooperación Sur-Sur (CSS) que expresaron la creciente capacidad de los PRM para alcanzar con el cumplimiento de los ODM como donantes y no únicamente como receptores, aportando otra visión del proceso de cooperación y trastocando la tradicional división vertical norte-sur del desarrollo y de las políticas de cooperación. Esto responde, entre otros factores, al hecho de que los países pasaron a contar con políticas exteriores más aseverativas y autónomas, que les llevaron a buscar en sus vecinos regionales las soluciones y la cooperación que anteriormente solicitaron a los países desarrollados (Ayllón Pino, 2011a).

A partir de lo planteado, la presente investigación se enfoca en los casos de Argentina y México como dos PRM que, sin ser considerados “estrellas emergentes” por la mayor parte de las clasificaciones y categorizaciones vigentes, contaron tradicionalmente con peso en la región como oferentes de cooperación y han consolidado sus políticas de CSS a partir de las transformaciones sistémicas que sufrió la cooperación internacional desde principios de milenio. No obstante, sus bases y lineamientos principales de política exterior presentaron diferencias y, consiguientemente, ello se vio reflejado en las estrategias de CSS que llevaron adelante.

En este sentido, cabe señalar que desde fines de la década del '90, cuando las políticas neoliberales manifestaron sus límites y agotamiento, los países latinoamericanos reorientaron tanto sus modelos de desarrollo como sus políticas exteriores en diferentes sentidos y sin seguir un paradigma único. Así, mientras Argentina optó por un modelo de desarrollo endógeno apoyado en el fortalecimiento de los vínculos sur-sur, México optó por un modelo aperturista de fortalecimiento de las relaciones norte-sur.

En función de lo expresado, los **interrogantes** que se suscitan son los siguientes: ¿Cómo estructuraron México y Argentina sus estrategias de CSS en el SXXI?; ¿Qué lugar ocupó la CSS en la agenda de política exterior?; ¿Cuál fue la postura que sostuvo cada uno de los países sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo en las discusiones multilaterales?; ¿Cuáles fueron los mecanismos institucionales con los que

desplegaron su accionar de CSS?; y ¿Qué características tuvo la oferta de CSS hacia América Latina?.

En vistas a responder a los interrogantes planteados, el **objetivo general** de esta investigación es analizar las estrategias de CSS de Argentina y México como PRM en el período 2005-2014. Siguiendo esta línea, los **objetivos específicos** de la investigación son exponer el lugar que ocupó la CSS en las políticas exteriores de Argentina y México; identificar la postura que sostuvieron Argentina y México acerca del debate sobre la arquitectura del Régimen Internacional de Cooperación para el Desarrollo; describir los mecanismos institucionales a través de los cuales gestionaron la CSS; y caracterizar la oferta de cooperación orientada hacia los países latinoamericanos.

La **hipótesis general** que guía la investigación señala que, siendo las estrategias de CSS de Argentina y México dimensiones propias de cada política exterior, las mismas presentaron diferencias claras que se reflejaron en el lugar que ocupó la Cooperación Sur-Sur en sus políticas exteriores, en sus posturas en torno al debate sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional y en los mecanismos institucionales a través de los cuales gestionaron la CSS, aunque presentaron perfiles similares como oferentes de cooperación en América Latina.

El **marco conceptual** a partir del cual en la presente investigación se da cuenta del objeto de estudio tiene como conceptos destacados los siguientes: Régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo, AOD, CSS, Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, estrategia, política exterior y modelo de desarrollo.

Para definir conceptualmente los Regímenes Internacionales seguiremos la propuesta de Krasner, quien los definió como un conjunto de “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”. Según el autor los principios son definidos como un conjunto coherente de afirmaciones teóricas acerca de cómo funciona el mundo. Las normas especifican los estándares generales de conducta. Las reglas y los procedimientos de toma de decisiones hacen referencia a las prescripciones específicas de conducta en áreas claramente definidas (Krasner, 1983: 14).

Desde esta mirada, la cooperación internacional para el desarrollo se ha constituido como un régimen internacional en tanto:

“comprende un conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por los más diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, en tanto los mismos dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores. Dicho conjunto de actividades tienen como propósito coadyuvar al mejoramiento del bienestar de algún grupo poblacional, sector específico o región particular” (SELA: 2010: 8).

La cooperación internacional para el desarrollo ha recibido en el marco del CAD el nombre de AOD, entendida ésta como los flujos que las agencias oficiales y/o sus agencias destinan a países en desarrollo y a las instituciones multilaterales en tanto promuevan el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos, sean de carácter concesionario y contengan un elemento de subvención de al menos el 25%⁴.

La CSS, por su parte, ha sido considerada una modalidad particular de cooperación que no es excluyente frente a la cooperación norte-sur o AOD y que tampoco puede considerarse como su prolongación en tanto han presentado importantes diferencias. Concretamente, la CSS se presentó desde su surgimiento como una nueva dimensión de la cooperación internacional al desarrollo que:

“...refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Se basa en el supuesto de que es posible crear una conciencia cooperativa que le permita a los países del sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte (...) y adquirir mayor autonomía decisional para afrontar y resolver problemas comunes” (Lechini, 2009:67).

Desde esta óptica, se adhiere a una perspectiva amplia de la CSS que le imprime un sentido político y que la aleja de la perspectiva restringida otorgada a la misma en el sistema de Naciones Unidas, que la ha equiparado a la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. En la presente investigación, esta última ha sido considerada una de las dimensiones de la CSS, y entendida como una modalidad de cooperación que:

⁴ Traducción propia en base a la definición de “Official Development Assistance” del Glosario de la página web oficial de la OCDE: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA>.

“consiste en el intercambio de experiencias técnicas, conocimientos, tecnologías y habilidades entre los países en desarrollo, como apoyo y complemento a sus objetivos de desarrollo nacional, regional, sectorial e institucional” (PNUD, 2010:11).

A su vez, resulta pertinente destacar que la presente investigación se centra en la interacción existente entre la política exterior, la estrategia de CSS y el modelo de desarrollo.

Al hacer referencia a la política exterior, se considera la misma como un instrumento estatal para el desarrollo de relaciones intergubernamentales y para la promoción en el exterior de intereses nacionales. Es decir, la política exterior es considerada una política pública interméstica que refleja los intereses y objetivos de un gobierno en sus relaciones con los actores del sistema internacional (Lechini, 2014). Tal como expuso Van Klaveren la conducta externa de un Estado sería resultado de una combinación de factores internos y externos que no están en competencia sino que se complementan, son “intermésticos”⁵.

Por otra parte, se utiliza la definición de estrategia que propuso Marcelo Lasagna, quien la definió como “el conjunto de objetivos o metas e instrumentos seleccionados (por un país) entre un rango de posibilidades para promover determinados intereses hacer frente a determinados problemas -o amenazas- provenientes del exterior” (Lasagna, 1996:32).

Por último, entre los factores internos, encontramos el modelo de desarrollo, donde se explicita la articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, en un contexto histórico determinado, en la búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social, y de la inserción internacional del país (Lorenzini, Actis, Zelicovich, 2014). En este sentido, el modelo de desarrollo se ha manifestado como un modelo que tiene implicancias internas pero también impacta en la política exterior y, por lo tanto, en sus diferentes dimensiones, incluida la estrategia de CSS.

En consonancia con el problema y los objetivos planteados en esta investigación, la **perspectiva metodológica** adoptada es de tipo cualitativo, con el objeto de lograr una investigación de alto contenido descriptivo y analítico. Para ello, se procedió a la recolección

⁵ El medio interno comprende los elementos internos (sistema político, modelo de desarrollo, historia, cultura, sociedad), los actores tanto estatales como no-estatales y diferentes factores (geográficos, demográficos, económicos, militares, culturales y étnicos) que influyen en la Política Exterior de un Estado. Por otra parte, el medio externo de cada Estado comprende el sistema que engloba al resto de los Estados que se encuentran en situación de interdependencia compleja y que tiene en su seno diferentes regímenes internacionales que son también determinantes en la definición de la Política Exterior (Van Klaveren, 1984).

de información por medio del análisis de datos, documentos y artículos orientada al estudio de casos con el objeto de lograr un conocimiento amplio y preciso de la situación de la CSS en su contexto más general (el Régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo) y en contextos particulares como los de Argentina y México.

Las **fuentes** de las cuales se obtuvieron los datos para realizar la investigación fueron primarias (documentos oficiales, comunicados de prensa, discursos de funcionarios gubernamentales, acuerdos internacionales) y secundarias (publicaciones académicas, artículos periodísticos y de opinión). Se utilizó información brindada por organismos gubernamentales como el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), e intergubernamentales como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y el South Center.

Respecto a la **estrategia analítica** utilizada, se realizó un análisis de contenido e interpretacional de la información recabada. Se utilizaron a su vez aportes propios de los análisis comparativos, adhiriendo a una lógica de “contraste de contextos”⁶ y de “sistemas más diferentes”⁷, lo cual la provee de riqueza analítica ya que se observaron estrategias de CSS de países que, si bien se encuentran ubicados en el mismo continente y son PRM, llevaron adelante políticas exteriores con orientaciones diferentes y ello se refleja en sus posturas diferentes frente a la CSS.

La investigación es de tipo sincrónico, en tanto se analizaron los dos casos seleccionados en el mismo periodo de tiempo, aunque cada uno correspondió a un recorte espacial diferente. Se seleccionó el período 2005-2014 debido a que en el año 2005 el Banco Mundial dio a conocer su clasificación de países según Rentas Per Cápita, la cual comenzó a ser utilizada por los países del CAD como criterio de asignación de la AOD generando gran

⁶ Theda Skocpol y Margaret Somers (1980) afirman que se pueden distinguir tres tipos de lógicas comparativas, teniendo en cuenta el objetivo de la comparación: en primer lugar, el análisis macro-causal – examen de hipótesis diferentes o alternativas –, en segundo lugar, la demostración paralela de teoría – examen de un número de casos a la luz de una teoría que los explica –, y en tercer lugar, el contraste de contextos – examen de dos o más a casos marcando sus diferencias –.

⁷ Otro acercamiento a la definición de diseños del ejercicio de comparación es el que proponen Adam Przeworski y Henry Teune (1970), quienes distinguen la comparación de los sistemas más similares y la de los sistemas más diferentes.

impacto en la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El recorte espacial del que partió la investigación respondió a la consideración de Argentina y México como PRM ubicados en un mismo continente, con políticas exteriores diferentes. A su vez, a la hora de caracterizar la oferta de cooperación de ambos países, se escogió la región latinoamericana como espacio de acción ya que se considera que si bien no es la única región con la que Argentina y México cooperaron, resultó ser la más relevante en términos de cantidad de acciones ofrecidas.

Por último, cabe señalar que la investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos. El **primero** de ellos consta de una descripción del rol de los PRM en el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En el **segundo capítulo** se realiza una breve descripción de las políticas exteriores de México y Argentina en el período 2005-2014, para luego presentar la definición oficial de CSS adoptada durante el período de estudio y el lugar que ocupó la CSS como una de las dimensiones de la política exterior. El **tercer capítulo** contiene un análisis del debate actual sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, seguido por las posturas que presentaron Argentina y México al respecto. El **cuarto** capítulo versa sobre los mecanismos institucionales por medio de los cuales Argentina y México gestionaron su accionar de CSS, sumado a una breve caracterización de las acciones y proyectos que conformaron la oferta de CSS hacia los países de la región en el período que nos compete. Finalmente, en la **conclusión** se realiza un balance entre los objetivos planteados al inicio de la investigación y la hipótesis planteada, con la intención de contribuir a la reflexión sobre la temática abordada.

CAPÍTULO 1

EL LUGAR DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN EL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

“... los países Iberoamericanos reflejan de manera creciente el rol dual de ser cooperantes hacia otros países en desarrollo, en proyectos e iniciativas de cooperación sur-sur, al tiempo que siguen demandando el acompañamiento de la cooperación tradicional para (...) coadyuvar de ese modo a la estabilidad y desarrollo sustentable del mundo”.

PIFCSS (2011: PÁRRAFO 5)

El Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, tal como muchos de los Regímenes vigentes, ha estado sujeto a los cambiantes equilibrios de poder que se dieron en su seno, en función de las relaciones y capacidades de los actores que lo componen. Los PRM se constituyeron como actores que han cobrado una creciente relevancia en el Siglo XXI, en tanto sumaron a su rol de receptores de cooperación, el rol de oferentes.

En este sentido, la CSS en el Siglo XXI contribuyó a borrar la línea divisoria muy marcada hasta el momento en el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre “cooperantes desarrollados” y “receptores en desarrollo”, comenzando a cuestionar las reglas y procesos de decisión y acción presentes en el mismo. El éxito que comenzaron a tener los países del Sur y en particular los PRM al intercambiar experiencias de desarrollo exitosas, los posicionó en un lugar de mayor relevancia, desde el cual comenzaron a demandar una mayor consideración de sus visiones y expectativas a la hora de dar forma al Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En el presente capítulo, se parte de la caracterización del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para luego adentrarnos en el lugar que ocupan en su seno los PRM y la CSS, y finalmente se describen los debates en torno a los PRM. Particularmente, se analizan las demandas de los PRM como receptores de cooperación, centradas en el cuestionamiento de la reducción de flujos de cooperación por parte del CAD, y en los reclamos como oferentes de cooperación, apoyados en la necesidad de una escucha activa de sus voces y una mayor representatividad a la hora de tomar las decisiones que dan forma al Régimen de Cooperación en general.

1. CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Entre las diversas funciones que han caracterizado a los regímenes internacionales, encontramos la reducción de las áreas de la política internacional en la que los Estados actúan de forma unilateral. De esta manera, como sostuvo Keohane (1988), los regímenes internacionales han venido a regular las relaciones entre Estados en un área determinada de la política contemporánea, facilitando la cooperación dentro de márgenes establecidos y limitando la autonomía de los Estados al restringir sus conductas o comportamientos.

Sin embargo, si bien los regímenes han tenido su razón de ser en la configuración de las expectativas de los agentes, han sido a su vez moldeados y reconfigurados por ellos en función de sus relaciones y capacidades (Lengel y Malacalza, 2012). A su vez, hay que tener presente que en numerosas ocasiones el carácter no vinculante de los mecanismos legales y procedimentales que “regulan” el comportamiento de los Estados han derivado en el incumplimiento de las reglas, y ello expuso a los regímenes internacionales a constantes tensiones, ajustes, avances y retrocesos. Es entonces pertinente hablar de regímenes en construcción o en constante proceso de cambio.

La evolución de la cooperación internacional para el desarrollo ha sido pensada desde esta mirada como un proceso histórico basado en pautas que se encuentran en constante redefinición en función de los cambiantes equilibrios de poder que se dieron en el seno de los regímenes internacionales⁸. Ha sido de esperarse, entonces, que los cambios ocurridos en el régimen internacional hallan, a su vez, determinado y dado forma a los flujos de cooperación existentes dentro del el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En este sentido, el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo se ha presentado como un régimen internacional que surgió como resultado de la interdependencia creciente en las relaciones internacionales, apuntando al desarrollo de los países. A su vez, ha ocupado un área específica en la política pública de los Estados en tanto vino a configurar una nueva dimensión de la Política Exterior. Para Keohane y Nye, la misma tuvo origen como una

⁸ Resulta menester realizar una aclaración. Si bien el marco-teórico de la presente investigación parte del enfoque de la Teoría de la Interdependencia y de las Teorías de los Regímenes Internacionales, la bibliografía utilizada comprende también a autores que utilizan el concepto de Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo en lugar del de Régimen de cooperación internacional para el desarrollo. Es por ello que se utilizarán los conceptos de régimen y de sistema de manera indistinta.

forma menos costosa para que los Estados ejerzan su poder y, en algunos casos, su hegemonía. Esta cooperación se ha canalizado a través de las Organizaciones Internacionales que desempeñaron un importante papel en la determinación de la agenda del desarrollo y que han actuado en la formación de coaliciones, al constituir un ámbito en el que los Estados más débiles pudieron actuar para debilitar la jerarquía de poder en el régimen internacional (Keohane y Nye, 1988).

En el período, una de las características del Régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo la constituyó su descentralización (Ayllón Pino, 2011a). En este sentido, si bien el CAD funcionó como coordinador de las políticas de cooperación llevadas adelante por sus miembros, no existió una autoridad central y su representatividad fue escasa en relación a los países que hoy en día llevan adelante acciones de cooperación. El Comité, hasta 2014, sólo agrupó a 23 países desarrollados que ofrecieron ayuda y, no obstante ello, ha sido el encargado de establecer los criterios, las orientaciones teóricas y de compilar los datos estadísticos referentes a la ayuda que los países más ricos otorgaron a los más pobres. En el marco del CAD la cooperación internacional para el desarrollo ha recibido el nombre de AOD, utilizada en el presente trabajo como asimilable a la cooperación norte-sur.

1.1 PAÍSES DE RENTA MEDIA Y COOPERACIÓN SUR-SUR

En el año 2000 se celebró una Cumbre Internacional auspiciada por Naciones Unidas de la que surgió la Declaración del Milenio, que contenía 8 ODM⁹ a alcanzar en el año 2015, y cuyo consenso central residía en que la lucha contra la pobreza sería en adelante el fin último de la cooperación al desarrollo. En 2005, tras la Primera Conferencia de Revisión de los ODM, se constató la existencia de dificultades evidentes para alcanzar los objetivos en buena parte de África y Asia. En tanto en América Latina, especialmente en América del Sur, los avances en el primer objetivo eran significativos.

Es así como a partir de ese año, los países que otorgaban ayuda a los países en desarrollo comenzaron a decidir el destino de la misma en base a una lista que elaboraba cada tres años el CAD, en la que aparecían los países clasificados según su nivel de renta per cápita, y dicha

⁹ Iniciativa de carácter global firmada por 189 países la Declaración establece un conjunto conciso de objetivos y metas cuantificables a alcanzar en el año 2015 con los correspondientes indicadores para evaluar el progreso mundial hacia el desarrollo.

clasificación los acreditaba para recibir o ser excluidos del acceso a determinadas formas de cooperación. De esta manera se derivó en la conformación de cuatro grupos diferentes de países: países de renta alta (US\$11.906 o más), países de renta media alta (US\$3.856 a US\$11.905), países de renta media baja (US\$976 a US\$3.855) y países de renta baja (US\$975 o menos)¹⁰.

Así, el CAD ha utilizado el nivel de renta de los países como criterio objetivo que permitió asignar la AOD. Consecuentemente, la misma empezó a dirigirse principalmente a los países de renta baja, dando origen a la “africanización de los flujos de cooperación” (Lengyel y Malacalza, 2013:7). Dicho fenómeno se generó como consecuencia del proceso de concentración de los flujos de la AOD en los Países de Renta Baja, ubicados casi enteramente en el continente africano¹¹, y tuvo como correlato una drástica reducción del acceso a recursos de financiamiento al desarrollo para los PRM.

Frente a la “fuga de donantes” los PRM pasaron a tener un “rol dual” o posición intermedia en la jerarquía de poder internacional que hizo que se fueran acercando a otras modalidades de cooperación no tradicionales como la CSS (Rodríguez Steichen, 2012). Como consecuencia, se dio por tierra la división básica entre los países “desarrollados cooperantes” y “receptores en desarrollo” de cooperación (Morasso, 2011), reconociendo que los estados del sur tenían mucho que ofrecerse a la hora de compartir experiencias y vivencias relativas al desarrollo.

La CSS se constituyó como una modalidad de cooperación que vino a cuestionar las relaciones de poder, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de la cooperación norte-sur. Sus principales guías han sido los principios de horizontalidad -los países colaboran entre sí en términos de socios, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo y sin condicionamientos-, consenso y equidad -los beneficios se distribuyen de manera equitativa al igual que los costos- (SEGIB, 2012). La CSS se ha presentado a menudo como más ventajosa que la cooperación norte-sur en términos de apropiación, legitimidad y relación coste-eficacia, a la vez que ha estado basada en una mejor comprensión de los problemas de la región, ya que

¹⁰ Página Web del Banco Mundial, fecha de consulta: 13/10/2015.

¹¹ África concentra en su espacio geográfico el 74% de los Países de Renta Baja (Página Web del Banco Mundial, fecha de consulta 16/11/2015).

ha hecho uso de instrumentos, ideas y recursos que responden a circunstancias locales. En este sentido, la relación que se entabla entre los actores cooperantes es muy particular:

“En la AOD la cooperación es planteada y ejecutada desde una concepción eurocéntrica como vertical y asimétrica. El país oferente establece las condiciones desde un lugar de supremacía tecnológica y hasta cultural y el receptor pasivamente acata desde un rol subalterno. En la CSS la idea de una sociedad entre iguales (...) se antepone a las diferencias relativas en torno a los niveles de desarrollo que puedan existir. El reconocimiento del socio como un par, como un igual, y no como un país que requiere ayuda humanitaria, es una diferencia fundamental con la AOD” (Morasso, 2015a:216).

Sin embargo, hay que evitar caer en una óptica idealista, dado que al tener origen en la política exterior de los estados, ya sea para acceder a mercados, hacer visibles y extender sus valores o buscar nuevos espacios de liderazgo, la CSS puede no escapar a los riesgos del verticalismo que impregna la cooperación norte-sur (Morasso, 2011).

La CSS vista como cooperación política ha comprendido una vinculación multidimensional en la práctica, que se vio plasmada en programas y acciones de cooperación técnica, económica, comercial, social y política. Así, pueden identificarse diferentes dimensiones dentro de la CSS, habiendo sido la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo una de las más promovidas¹², fundamentalmente a partir de la rúbrica del Plan de Acción de Buenos Aires (1978) por parte de los Estados Miembro de Naciones Unidas, que la reconoció como complemento de la transferencia de recursos entre el norte y el sur. En este caso, la relación ha sido planteada en términos de interés mutuo y de aportes simétricos entre las partes y no tuvo por objetivo corregir asimetrías, sino buscar complementariedades. De esta manera, ha implicado una valoración de las capacidades de cada país, que no estuvo necesariamente ligada a su nivel de desarrollo económico, sino a sus capacidades científicas y tecnológicas, las cuales difirieron según el área de conocimiento de la que se haya tratado (biotecnología, TICs, medicina, etc.) (Kern, 2013).

1.2 DEBATES EN TORNO A LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

En este contexto, a comienzos del nuevo siglo emergió de modo relevante la discusión relativa a los denominados PRM. La lista de PRM ofrecida por el CAD durante el período

¹² La presente investigación se centrará en el análisis de los proyectos y acciones de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Ídem: En el informe de la SEGIB creo que aparecen más formas.

estudiado, estuvo compuesta por 86 países. Esos 86 países albergaron lo que representó casi un tercio de la población mundial, y más de un tercio de las personas que vivían con menos de dos dólares por día en el mundo. De esos 86 países, gran parte pertenecía a América Latina, un subcontinente que se erigió como principal promotor de este debate en vistas a la necesaria redefinición del rol de los PRM en el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Sus principales preocupaciones estuvieron ancladas en el “rol dual” que han ocupado los PRM en el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, asentado tanto en su carácter de receptores como de oferentes de cooperación. Como “receptores” de cooperación, estos países han promovido la necesidad de considerar (frente a la disminución del flujo de AOD) los aspectos “no desarrollados” que aún presentaban estos países, para generar estrategias de cooperación para un crecimiento económico y social sostenido. Como “oferentes” de cooperación, han buscado hacer visibles tanto las responsabilidades como el reconocimiento que deberían derivarse de la relevancia sistémica que adquirieron los PRM por medio de la CSS y triangular. Tal como sostuvo Colacrai (2014:5), “los PRM juegan un papel crucial en esta modalidad de cooperación al aportar sus recursos humanos formados y su experiencia de buenas prácticas”, y ello debería traer aparejado una escucha activa de sus voces y una mayor representación en el régimen de cooperación en general.

El debate tuvo eco también en el plano analítico y comenzaron a producirse numerosos trabajos de investigación sobre la temática, sobre todo en el ámbito iberoamericano¹³. Pattacini (2014) identificó 2 patrones argumentativos que se destacaron entre las líneas analíticas existentes en torno a los PRM, que veremos a continuación. De un lado, se identificaron aquellas consideraciones que han subrayado los alcances y límites intrínsecos del concepto de PRM. Del otro, se agruparon las reflexiones existentes sobre las dificultades y potencialidades que acarrea la posición funcional de los PRM para el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹³ Entre los principales investigadores especialistas en el tema, se destacan los trabajos de la Dra. Miryam Colacrai, del Dr. Bruno Ayllón Pino, del Dr. José Antonio Alonso, de la Dra. Lara Weisstaub, del Dr. José Antonio Sanahuja, de la Dra. Valeria Pattacini y la producción conjunta de los Dres. Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza. A su vez, diversos organismos internacionales han dado origen a publicaciones en la materia, principalmente la CEPAL con su enfoque sobre las brechas estructurales, la Fundación Carolina de España y la CIEPLAN de Chile.

1.2.1 LOS LÍMITES INTRÍNSECOS DEL CONCEPTO

Dentro de esta línea analítica, se han englobado las producciones de los críticos de la clasificación de los países a partir de su nivel de renta. A grandes rasgos, surgieron 3 críticas sustantivas.

La primer crítica se centró en que la categoría excluye los aspectos “no desarrollados” que aún presentaban los PRM. Puntualmente, se ha hablado de la existencia de un “error de salto” (Olivie Aldasoro, 2003) en la división entre renta baja y renta media (conocido como proceso de graduación), por el cual los países que alcanzaron un cierto nivel de ingresos deben asumir la responsabilidad de su propio desarrollo. El “error de salto” tiene su razón de ser en el hecho de que el aumento de la renta per cápita que han venido teniendo los PRM, se ha visto acompañado a su vez por una concentración cada vez más elevada del ingreso, mayores niveles de desigualdad y un incremento de la pobreza.

A modo de ejemplo, a fines de la década de 1980 el número de pobres en el mundo alcanzaba un total de 121 millones, de los cuales los PRM albergaban al 7%; en 2008, ese número se elevó a 957 millones, de los cuales el 72% habita en PRM (CEPAL, 2011). De esta forma, el aumento de la relevancia sistémica de los PRM en términos de renta global, ha escondido históricamente contradicciones al interior de los países debido al crecimiento simultáneo del déficit y la desigualdad social.

La segunda crítica ha hecho referencia a la artificialidad de la que parte la consideración de los PRM como un grupo homogéneo de países, dejando de lado importantes diferencias. Este reclamo tomó en consideración, por un lado, la diferencia existente en términos de ingresos: los países de Renta Media Alta llegaron a tener una Renta Per Cápita hasta 10 veces mayor que los Países de Renta Media Baja (Rodríguez Steichen, 2012); por otro lado, también puso el foco en las particularidades que presentan los PRM en términos culturales, demográficos, económicos, históricos y geográficos. Como consecuencia, frente a la homogeneización resultante de la utilización de la categoría de PRM como orientador de la AOD, se reivindicaron respuestas heterogéneas y acordes a las particularidades de cada uno de los países, que partieron de la inexistencia de soluciones universales para alcanzar el desarrollo.

Finalmente, la tercer crítica objetó la representatividad de la elección de la renta como fiel indicador del nivel de desarrollo de un país. Este aspecto de la discusión se ha enmarcado en

un debate más amplio alrededor del concepto de desarrollo. Si bien no nos adentraremos en dicho debate, resulta pertinente destacar dos visiones del desarrollo: la visión tradicional, partió de un enfoque economicista y lineal del desarrollo, que se basó en el crecimiento económico de los países como signo de progreso¹⁴; y la visión del desarrollo humano o el enfoque de las capacidades¹⁵, acuñado por el economista Amartya Sen, que ha concebido al desarrollo como un proceso que permite el aumento de las capacidades de los individuos en desmedro del crecimiento económico y del incremento de las posesiones materiales.

La crítica a la elección de la renta como indicador de desarrollo ha apuntado a superar la visión economicista del desarrollo que lo equipara al crecimiento económico. Por el contrario, dicha crítica se ha basado en la consideración del desarrollo como un proceso multidimensional, apoyándose en la visión del desarrollo humano. Resulta interesante destacar que desde 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha utilizado el Índice de Desarrollo Humano para medir el desarrollo de los países. Este índice vino a complementar la tipificación tradicional del nivel de desarrollo en términos de renta per cápita con variables que miden la situación educativa y sanitaria del país. De esta forma, el criterio utilizado por el CAD para direccionar los flujos de ayuda internacional fue considerado en muchos casos vetusto, ya que se ha contradicho con el criterio que utiliza una de las Organizaciones Internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas para medir el desarrollo.

Frente a las limitaciones que ha presentado la renta per cápita como categoría orientadora de la cooperación norte-sur, se encontraron algunas propuestas superadoras. Una alternativa interesante es la que planteó la CEPAL (2012) en la publicación “Los Países de Renta Media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”, que basó su enfoque en que es preciso superar una cantidad de obstáculos —o, de manera más precisa, brechas estructurales del desarrollo— que han dificultado el crecimiento económico dinámico y sostenible de los países de la región. A su vez, estas brechas han limitado la posibilidad de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas.

¹⁴ La visión economicista del desarrollo fue objeto de innumerables críticas. La Teoría Cepalina del Desarrollo y la Teoría de la Dependencia, constituyen abordajes teóricos de intelectuales latinoamericanos que cuestionan la concepción lineal del desarrollo, y exponen la necesidad de reparar en las asimetrías existentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y de considerar las particularidades históricas, sociales y culturales a la hora de abordar la problemática.

¹⁵ El presente trabajo parte de una visión humana del desarrollo.

Entre las brechas identificadas por la CEPAL se han destacado, entre otras: el ingreso por habitante, la desigualdad, la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género, y el medio ambiente. En efecto, este enfoque de brechas no solo incluyó la brecha del ingreso y otras preocupaciones de la agenda de desarrollo de los ODM, sino que además incorporó muchas otras áreas que caracterizan algunos de los principales problemas del desarrollo de la región.

1.2.2 LAS DEMANDAS COMO RECEPTORES DE COOPERACIÓN

Todas las críticas a la calificación de renta media enunciadas previamente, apuntaron a sostener una presencia activa de la cooperación internacional en los PRM. Esto se debe a que, aún cuando la necesidad de otorgar mayor atención a los países más pobres ha sido compartida por los PRM, también han existido buenas razones para seguir respaldando los esfuerzos de desarrollo de los PRM. Muchas de ellas se relacionaron con los rasgos del debate anteriormente señalados, y Alonso (2007) en su artículo “¿Debe ayudarse a los países de renta media?” se encargó de sistematizarlas.

De acuerdo con el autor, hubiese sido necesario continuar dando ayuda a los PRM, primero, porque albergaban el 72% de la población pobre del mundo, de modo que si existía la intención erradicar la pobreza, hubiesen tenido que obtenerse logros sociales en estos países. Segundo, porque históricamente los PRM han sido países altamente vulnerables a las circunstancias del entorno internacional, y objeto de frecuentes regresiones en los niveles de bienestar material como consecuencia de shocks externos o de crisis internas: de modo que hubiese sido necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros alcanzados. Tercero, porque la aportación de este colectivo a la provisión de bienes públicos globales¹⁶ ha sido decisiva: ello debería haber justificado que la comunidad internacional apoyara los esfuerzos de estos países por proveer este tipo de bienes. Por último, porque por el peso que alguno de ellos tenía en su entorno regional, sumado a su éxito en términos de desarrollo, podrían haber

¹⁶ Los investigadores Inge Kaul, Isabelle Grunger y Marc A. Stern desarrollaron el concepto de los Bienes Públicos Globales en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, publicándolo en su obra: “Bienes Públicos Globales, Cooperación Internacional en el Siglo XXI”. De acuerdo con los autores, los Bienes Públicos Globales se definen por dos criterios principales: en primer lugar, son bienes de beneficio público, sin rivalidad ni exclusividad en su consumo; en segundo lugar, son bienes con beneficios universales que alcanzan a gran número de países y gente a través de generaciones (Kaul, Grunger y Stern, 1999).

tenido un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional.

Frente a estas razones, la demanda central la ha constituido el hecho de que la cooperación internacional debería estar presente en todos los países en desarrollo, adaptándose a las necesidades y las brechas pendientes en cada sociedad en particular. Los contenidos de la cooperación deberían ser flexibles y diversos, y dentro de esa diversidad sería provechoso reconocer y apoyar las alternativas de CSS y Triangular como superadoras de la visión dual donante-receptor que ha primado en el régimen actual. Esto implicaría dar lugar a los PRM como cooperantes, promoviendo el intercambio de experiencias que generaron “dobles dividendos” para multiplicar de esta forma prácticas exitosas de desarrollo en países que han presentado déficits sociales persistentes.

1.2.3 LAS POTENCIALIDADES COMO OFERENTES DE COOPERACIÓN

Al interior de la segunda línea analítica, que ha reflexionado sobre las dificultades y las potencialidades que acarreó la posición funcional de los PRM para el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se han esbozado algunas reflexiones que ponderaron las capacidades sistémicas de los PRM. Según esta mirada, dichas capacidades han estado basadas tanto en el aporte significativo que hicieron a la renta global, como en el incremento de la efectividad del Régimen de Cooperación generado por la CSS. A continuación, nos enfocaremos en las capacidades que se derivaron del rol protagónico que adquirieron los PRM como “nuevos donantes” de CSS.

En este sentido, el “rol dual” que ha caracterizado a los PRM los ubicó como el ‘eje de vinculación’ entre los extremos de países de renta alta y los países de renta baja (Hirst, 2010). A partir de este rol, los PRM contaron con las potencialidades para brindar recursos a través de la CSS y Triangular¹⁷, que funcionaron como complementarios de los flujos tradicionales de

¹⁷ La Cooperación Triangular “...consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales” (Ayllón Pino, 2009:17). A su vez, el país que otorgue asistencia técnica o financiera puede ser un país en desarrollo. La Cooperación Triangular no representa todavía una modalidad consolidada en la arquitectura global de la cooperación (ECOSOC, 2008). Sin embargo, la misma se ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento en el cual se establece una relación de partenariado entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un PRM, que actuará igualmente como socio oferente de cooperación, y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo (Ayllón Pino et al., 2009). En este sentido, la Secretaría General Iberoamericana considera a la Cooperación Triangular “como puente dinámico entre la cooperación tradicional y la cooperación no tradicional

cooperación. De acuerdo con esta visión, la gran capacidad que presentó la CSS para estimular la apropiación de las acciones de cooperación, ha incrementado la efectividad del régimen y al mismo tiempo ha otorgado a los PRM un lugar activo y reconocido en el mismo (Pattacini, 2014).

Siguiendo esta línea, tal como sostuvo Miryam Colacrai (2014) a lo largo de su producción teórica, la CSS ha contado con la ventaja de producir “dobles dividendos” ya que permitió la promoción de iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados, contribuyendo a su vez a generar un sentido de apropiación por parte del receptor. El potencial de la CSS ha radicado, entonces, en la generación de beneficios tanto para donante como para receptor en forma de capacidades institucionales y tecnológicas, de inversiones, acceso a mercados o de internacionalización de los actores económicos.

Por su parte, José Antonio Alonso (2010) centró el gran potencial de la CSS en el menor intrusismo y en la corresponsabilidad que la ha caracterizado. Para él, lo fundamental ha sido el contenido del sistema que planteó la CSS. El aporte que hizo la CSS al régimen no fue únicamente una modalidad nueva de cooperación, sino una nueva mirada que tuvo como trasfondo una concepción diferente de la cooperación para el desarrollo, que vino a cuestionar las estructuras de gobernanza y a aportar diversidad de fuentes. El autor, a su vez, incitó a los países cooperantes a no delegar la cooperación al CAD y a apropiarse de las estructuras, reclamando su permeabilidad frente a nuevas formas de cooperación que parten de la simetría entre países.

Enrique Maruri ha aportado un enfoque alternativo a la temática, en tanto sin haber dejado de lado la pelea por seguir siendo receptores de cooperación, planteó que “las razones por la que nuestros países cooperan no es porque tengamos pobres, sino porque necesitamos generar diálogo político y relaciones comerciales como mecanismos de integración” (Maruri, 2010:37). De acuerdo con el autor, fue la necesidad de buscar proyección internacional la que impulsó a la CSS, y dicho impulso permitió generar redes de trabajo como catalizadoras del desarrollo de los países de la región.

(CSS) que, basada en un enfoque de demanda, respeta los principios de igualdad, diversidad, flexibilidad y beneficio mutuo de los países” (SEGIB,2012:17).

Finalmente, resulta relevante destacar la postura sostenida por los países iberoamericanos en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2011):

“la significación de la CSS y sus aportaciones conceptuales y prácticas al desarrollo, alientan la necesidad de reconfigurar, ampliar y democratizar las estructuras y mecanismos de la cooperación internacional para el desarrollo, haciéndolos más abiertos e incluyentes, comprometidos con la promoción de asociaciones innovadoras para el desarrollo, construidas a largo plazo y basadas en la confianza y el aprendizaje conjunto” (Declaración Final de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2011).

En consecuencia, puede afirmarse que los análisis desde la disciplina de las Relaciones Internacionales relativos a las dificultades y las potencialidades del rol de los PRM en el Régimen de Cooperación, han sido acompañados por miradas similares desde el ámbito político y se han materializado en Declaraciones e Informes oficiales de diferentes espacios de integración y concertación.

CAPÍTULO 2

LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR COMO DIMENSIONES DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE ARGENTINA Y DE MÉXICO.

“La política exterior y la cooperación al desarrollo son áreas de la política pública de un gobierno y un Estado que se proyectan internacionalmente, y como tales deben ser analizadas en estrecha interrelación”.

BERNABÉ MALACALZA (2014:172)

En la presente investigación se considera que la Política Exterior de un Estado surge de una combinación entre factores internos y externos que la tornan un fenómeno “interméstico”, y que la misma da forma a la política de cooperación como una de sus dimensiones. De esta manera, la estrategia de cooperación que un país lleva adelante estará ligada al modelo de desarrollo y atada a su modelo de relacionamiento externo y de concepción de las relaciones sur-sur.

A su vez, se considera que la CSS y la cooperación norte-sur presentan diferencias notables, fundamentalmente en cuanto a los valores y principios que rigen este tipo de relaciones. La horizontalidad, el consenso y la equidad suponen un “deber ser” de la CSS que la aleja de los vicios y asimetrías propias de la cooperación norte-sur. Sin embargo, la tensión entre cooperación e intereses de política exterior cuestiona este discurso en numerosas ocasiones, y muchas veces lo relega al plano normativo. En esas ocasiones, la solidaridad internacional que debería regir la CSS, lejos de estar presente y ser el eje estructurador de la política exterior, la convierte en un “instrumento” de la política exterior de los estados.

En el presente capítulo, se realiza una breve caracterización de los lineamientos que permearon la política exterior de Argentina y de México en el período 2005-2014, para luego analizar el lugar que ocupó la CSS en sus agendas de política exterior. En este sentido, puede afirmarse que mientras Argentina presentó un modelo de desarrollo endógeno asentado en el fortalecimiento de los vínculos sur-sur, México mantuvo un modelo de desarrollo aperturista centrado en los vínculos norte-sur. A su vez, se considera que el lugar que los países otorgaron a la CSS es una variable fundamental a analizar a la hora de definir estrategias

conjuntas que posicionen a los países de la región latinoamericana en los diferentes foros de discusión internacional.

1. LA RELACIÓN ENTRE MODELO DE DESARROLLO, POLÍTICA EXTERIOR Y ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR

Desde fines de la década del '80 y a lo largo de la década del '90, los países latinoamericanos pusieron en práctica políticas mercado-céntricas que seguían las propuestas del “Consenso de Washington”, recomendadas por los principales foros económicos internacionales¹⁸. El modelo neoliberal¹⁹ instalado privilegiaba el debilitamiento de las capacidades estatales frente al mercado y optaba por un tipo particular de inserción internacional basado en la apertura y la liberalización comercial. Concretamente, los tres pilares de este modelo fueron la liberalización del comercio, la desregulación financiera y las privatizaciones, en un contexto de flexibilización del trabajo.

Como señaló Mario Rapoport, en Argentina, con las autodenominadas relaciones “carneles” con Estados Unidos (inspiradas en el realismo periférico escudeano), se buscó el alineamiento con Washington y la correspondencia con la política de convertibilidad inaugurada por la administración de Menem (Rapoport, 2009). En este contexto, la prioridad otorgada a las relaciones con las grandes potencias y la retirada del país del Movimiento de Países No Alineados, fueron muestras de una nueva identidad estatal que buscaba diferenciarse de los países del sur. Paralelamente, América Latina fue vista como espacio de despliegue de la estrategia económica y comercial del gobierno, cristalizada en la creación del MERCOSUR como espacio puramente económico que además de facilitar el comercio intra-regional, favorecía la posición de los países miembro en el mercado internacional (Kern y Weissaub, 2011).

En México, por su parte, también se acompañó la liberalización del comercio, la desregulación financiera y las privatizaciones con una creciente integración económica con Estados Unidos. materializada en el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y

¹⁸ Concretamente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, creadas en 1944 por medio de los Acuerdos de Bretton Woods firmados con motivo de la celebración de la I Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas.

¹⁹ En el presente trabajo se interpreta el neoliberalismo a la luz de la teoría del Estado Mínimo de Robert Nozick, plasmada en su obra “Anarquía, Estado y Utopía”, escrita en el año 1974.

Comercio (GATT) en 1984 y en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Los principales rasgos de la política exterior fueron un enfoque pragmático, una primacía notable de la agenda económica sobre los asuntos políticos y de seguridad, un mayor alineamiento con EEUU y un multilateralismo acotado (González González, 2008). Según la autora, México pasó a ser un país alejado de América Latina, volcado hacia América del Norte y abiertamente estadounidense, perdiendo como consecuencia el peso en la región que había logrado en los años ‘60 y ‘70 (ídem).

En el plano de la cooperación internacional, en la década del ‘90, el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo atravesaba el fenómeno conocido como “fatiga de la ayuda”²⁰. En un contexto neoliberal que implicaba dejar un mayor espacio para la acción del mercado y reducir la acción del Estado como motor y planificador del desarrollo, la CSS sufrió un cambio en sus objetivos políticos. Concretamente, la solidaridad entre los países del sur ya no pretendía cambiar el orden económico internacional, sino buscar la mejor integración posible de los países en desarrollo al mismo (Colacrai et al., 2009). Esto se vio reflejado en una subordinación de la cooperación técnica a la cooperación económica, que se restringía a transferir las buenas prácticas de adaptación de las economías al orden neoliberal internacional y al regionalismo abierto. Paradójicamente, “mientras proliferaban los procesos de integración regional, aumentaba la fragmentación del sur como grupo con una identidad común” (Colacrai et al., 2009:13).

Sucesivamente se fueron haciendo visibles los límites que presentaba el modelo neoliberal de desarrollo, en tanto las contradicciones sociales que generó culminaron en graves crisis económicas devaluatorias en numerosos países de Latinoamérica, entre ellas la crisis mexicana de 1994 que generó el conocido “efecto tequila” y la crisis argentina de 2001. Sumidos en debacles tanto económicas como institucionales, los países latinoamericanos vieron surgir un espectro amplio de estrategias de desarrollo que plantean diferencias en la relación Estado-

²⁰ La “fatiga de la ayuda” aludió a un fenómeno que tuvo eje en la desazón de los donantes ante el incumplimiento de los resultados y metas de largo plazo previstos tras las intervenciones de AOD; a ello se sumaba el fin de la Guerra Fría, que daba por tierra con los intereses geopolíticos e ideológicos que motivaron al occidente desarrollado a comenzar a ofrecer cooperación (Morasso, 2015). Frente a este panorama, fueron numerosos los análisis que predecían la caída en la AOD. No obstante, esto no sucedió y los flujos se mantuvieron relativamente estables, pero se inició en el régimen un período de replanteos sobre los principios de la AOD que identificamos como “debates sobre la eficacia de la ayuda” (ídem).

Mercado: algunos gobiernos optaron por profundizar las reformas neoliberales de la década pasada y avanzar hacia reformas de carácter institucional del mercado laboral, del sistema educativo, entre otros; otros gobiernos, partiendo del rechazo de las reformas asociadas al Consenso de Washington, optaron medidas económicas y sociales más acordes a sus realidades nacionales (Moreno Brid y Hesse, 2009).

Esta adopción de diferentes modelos de desarrollo se vio reflejada a su vez en las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos y en las relaciones sur-sur, que fueron revisitadas e incorporadas en todos los casos como relevantes. De esta forma, puede afirmarse que la elección del modelo de desarrollo pos-liberal repercutió en el plano de la política exterior y de las perspectivas respecto a la posición de las relaciones sur-sur y de la estrategia de CSS, dando como resultado tres esquemas “ideales” que coexisten en la región:

Cuadro I. Modelo de desarrollo, inserción internacional y relaciones sur-sur.

Modelos de Desarrollo	Esquemas de inserción internacional	Concepciones de las relaciones sur-sur
Esquema 1 Desarrollo de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> •Privilegian los acuerdos sur-norte. •Despliegan estrategias radiales (<i>hub and spoke</i>) de inserción internacional. •Privilegian la cooperación comercial: acuerdos bilaterales de libre comercio. 	Relaciones sur-sur como oportunidad para estrechar lazos norte-sur. Visión de la cooperación triangular como oportunidad de acercamiento a los países de la OCDE y facilitar el comercio y las inversiones.
Esquema 2 Equilibrio entre Estado y mercado, poniendo especial énfasis en la protección social	<ul style="list-style-type: none"> •Acuerdos sur-norte, acuerdos sur-sur y esquemas triangulares. •Estrategias combinadas: <i>pick and choose</i> (elegir y escoger), pragmatismo y diversificación de alianzas. •Combina la defensa de intereses nacionales y reivindicaciones de justicia y solidaridad internacional. 	Relaciones sur-sur como instrumento de una política exterior pragmática que busca diversificar relaciones y aumentar los márgenes de autonomía de un país.
Esquema 3 Centrado en el Estado y la reafirmación de sus capacidades	<ul style="list-style-type: none"> •Privilegian acuerdos sur-sur. •Despliegan propuestas de integración centradas en la creación de instituciones y políticas comunes. •Cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. •Creación de instituciones regionales de marcado carácter político. 	Relaciones sur-sur como amplia articulación política entre países del sur para una reestructuración institucional global, incluídas la discusión sobre una nueva arquitectura para la cooperación internacional para el desarrollo y el fortalecimiento de esquemas de integración regional.

Fuente: elaboración propia con base en Altman y Rojas (2008) y Lengyel y Malacalza (2014).

Si bien estos esquemas no intentan ser exhaustivos y funcionan como “tipos ideales”, son útiles para orientar el análisis de las políticas exteriores de Argentina y México, y, dentro de ellas, las relaciones sur-sur y sus estrategias de CSS. Siguiendo esta línea y con fines puramente analíticos, puede afirmarse que mientras el accionar exterior de Argentina asumió rasgos que la sitúan entre los esquemas 2 y 3, en el caso mexicano se identificó más con el esquema 1 y, en menor medida, con el esquema 2. Estos rasgos determinaron, a su vez, las estrategias de CSS asumidas por las administraciones que gobernaron ambos países en el período estudiado. En este sentido, puede aseverarse que tanto México como Argentina han consolidado su rol como cooperantes, aunque con perfiles diferentes: por un lado, parten de diferentes definiciones oficiales de CSS; por otro lado, mientras la CSS mexicana continuó siendo una cooperación esencialmente económica, en el caso argentino, si bien existió un perfil sectorial económico, la CSS fue resignificada y redimensionada para recuperar el sentido esencialmente político que había tenido en sus orígenes.

2. POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y COOPERACIÓN SUR-SUR

2.1 EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER

Néstor Kirchner (2003-2007) llegó al gobierno tras las elecciones de abril de 2003 en un contexto de aislamiento atravesado por el concepto de “necesidad” tras la crisis económica, social y política que estalló en 2001. En el plano interno, era necesario marcar diferencias con la gestión menemista y con el modelo de desarrollo neoliberal²¹. Se inauguró así una apuesta por un modelo de desarrollo apoyado en un crecimiento neodesarrollista que buscaba una mayor autonomía (Busso, 2014). En el plano internacional, tras la decisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) de negarse a refinanciar la deuda y conceder un rescate, era necesario diseñar estrategias para una mejora de la inserción internacional de la Argentina y para aumentar los márgenes de autonomía del país. En este marco, la posición de la política exterior tendió a acciones reactivas en congruencia con las inmediatas necesidades internas (acceso al financiamiento, solución de conflictos domésticos y salida de la crisis,

²¹ Tal como plantea Weisstaub (2014), la reivindicación y resignificación de políticas neo-desarrollistas fueron consistentes con las transformaciones políticas al interior de los países de la región. El giro hacia la izquierda” que protagonizaron la gran mayoría de los países latinoamericanos, simbolizó la llegada al poder de gobiernos que incluyeron la agenda social y la redistribución de la riqueza como medidas centrales de sus políticas de Estado.

búsqueda de apoyos para renegociar la deuda externa, etc.) y quedó atada al modelo de desarrollo (Miranda, 2004).

En este escenario, se inauguró un paradigma de política exterior con rasgos propios que se mantuvo en sus lineamientos generales durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y su sucesora Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015):

- El alejamiento relativo con los Estados Unidos combinado con un acercamiento selectivo en temas específicos (ej. terrorismo internacional, narcotráfico, no proliferación nuclear y misiones de paz), en lo que se interpreta como el ajuste de las relaciones con EEUU a la Teoría de la Autonomía Heterodoxa propuesta por Juan Carlos Puig²² (Bologna, 2010). El alejamiento primó luego de cierta oscilación inicial, fundada en la necesidad de apoyo de la potencia en las negociaciones de la deuda (Simonoff, 2012).
- La aproximación política y económica a las relaciones sur-sur (Lechini, 2009; Surasky, 2010). Se da una marcada profundización de tendencias a favor de las relaciones sur-sur en el ámbito sub-regional, regional, multilateral y global, dirigida a discutir el diseño de una nueva arquitectura internacional o a sugerir cambios relativos al comercio, inversiones, finanzas, medio ambiente, cooperación internacional, entre otros. Este acercamiento fue visto no únicamente como un conducto para el tratamiento de cuestiones domésticas, sino también como un espacio en el cual proyectar visiones políticas sobre el orden internacional.
- La elección de Latinoamérica como área prioritaria de las relaciones sur-sur, con especial énfasis en Sudamérica. Sudamérica constituía una oportunidad para el país en cuanto a que la región significaba el primer escalón del camino hacia la reinserción internacional (Zubelzú, 2012). Dentro de Sudamérica, primaron la búsqueda de una alianza estratégica con Brasil (en un contexto de creciente asimetría respecto a este último) (Russell & Tokatlian, 2003); y el acercamiento relativo a Venezuela por interés político-

²² De acuerdo con Bruno Bologna, el gobierno de Kirchner puede ubicarse dentro de la autonomía heterodoxa ya que, por un lado, no aceptó la imposición dogmática de las apreciaciones políticas y estratégicas que sólo respondían al interés de la potencia hegemónica y, por otro lado, discrepó con ella en el modelo de desarrollo interno y en las vinculaciones internacionales que no eran globalmente estratégicas. Sin embargo, mantuvo sintonía en las cuestiones estratégicas como por ejemplo en el campo de la seguridad, en temas como el terrorismo y el tráfico de drogas (Bologna, 2010).

estratégico (contrapeso al liderazgo brasileño) y pragmatismo económico (fuente alternativa de financiamiento luego del default argentino) (Malacalza, 2014).

- La acción integracionista, centrada en el MERCOSUR. Se apostó por un regionalismo pos-liberal, con el objetivo de lograr una integración social y productiva²³, superadora de la integración meramente económica. A la vez, el cambio de óptica en materia de integración se vio acompañado por un fuerte recurso a los discursivo en términos de “soberanía”, “autonomía”, “autodeterminación” y “solidaridad de los pueblos”²⁴.
- La retórica institucionalista, pacifista y respetuosa del derecho internacional²⁵ (Bielsa 2005: 19), basada en la búsqueda de “poder blando” y en el apoyo a prácticas multilaterales frente a las unilaterales²⁶, sumada a la defensa de los derechos humanos y la búsqueda de apoyos en la causa Malvinas.
- La prioridad otorgada a la salida del *default*, que privilegiaba la cancelación de la deuda para ampliar los márgenes de maniobra del país, y que tuvo como producto el canje de la deuda de 2005 en el cual el 75% de los bonistas ingresaron en la propuesta de reestructuración de la deuda argentina (Simonoff, 2005).

Si bien el renovado impulso a las relaciones sur-sur, la interlocución con actores gravitantes y la proactividad de la política exterior eran mucho más altas al finalizar su gobierno, la mayoría de los análisis académicos reconocen la existencia de limitaciones en la política exterior de Néstor Kirchner, condicionada por la crisis y las necesidades internas. En este sentido, si bien Argentina logró abandonar el aislamiento entre 2003-2007 y salir de la depreciación, ello no bastó para recomponer la inserción de Argentina en el mundo. Según Miranda, “el país mientras abandonaba su aislamiento mundial, al mismo tiempo estaba

²³ En este contexto, resulta imperioso destacar un hecho: el rechazo a la concreción del Área de Libre Comercio de las Américas propuesta por Estados Unidos en la IV Cumbre de las Américas (2005, Mar del Plata), demostró por un lado la elección de una vía que rechaza el integracionismo aperturista y librecambista del paradigma neoliberal y, por el otro, el abandono definitivo de la política de alineamiento con Estados Unidos.

²⁴ Esto último, está relacionado con la búsqueda de apoyos en la región para la cuestión Malvinas.

²⁵ A modo de ejemplo, la crítica implícita al accionar unilateral del gobierno de Estados Unidos, acompañado por la identificación con la condena al terrorismo fue un rasgo de continuidad entre ambos mandatarios.

²⁶ “...la actuación argentina tendrá lugar a través de y procurando incidir en los organismos multilaterales como la ONU y la OEA (...) Un aspecto significativo del rol argentino en materia de contribución a la paz internacional es la participación en operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas o en aquellas coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta de dicho organismo, referidos en sus artículos [sic] seis y siete (...) Argentina debe contribuir también a elaborar, promover y sostener un sistema internacional basado en reglas claras que reflejen los valores que como sociedad sustentamos” (Ministerio de Defensa, 2003).

desprovisto de estrategias políticas para recomponer –en los diferentes contextos externos- una posición acorde a lo que fue su pasado lejano” (Zubelzú, 2012:9).

2.2 LOS MANDATOS DE CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER

Cristina Fernandez de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), asumió el poder en un clima interno de mayor estabilidad y de crecimiento económico, con firmes expectativas de superar las limitaciones que había tenido su antecesor. La continuidad iba a ser el rasgo característico en el modelo de desarrollo, si bien a partir de 2008, como consecuencia de la crisis global y del aumento en el precio internacional de los commodities, se esbozaron tendencias hacia una reprimarización de la estructura productiva (Curia, 2011).

En el plano de la política exterior, no existieron cambios bruscos, y los lineamientos que marcaron el rumbo del accionar exterior de su antecesor se mantuvieron presentes a lo largo de sus administraciones. En este sentido, se profundizaron tanto el distanciamiento relativo con Estados Unidos, como el acercamiento a la región latinoamericana. La relación estrecha con Venezuela, iniciada por su antecesor como contrapeso de la relación con Brasil, siguió basándose a su vez en intereses económicos²⁷. Por otro lado, se continuó y profundizó la ideologización de la política exterior, reflejada, entre otros aspectos, en el reclamo por la soberanía sobre Malvinas y en la política de defensa de los Derechos Humanos. En lo que respecta a la cancelación de la deuda heredada desde el *default*, en el año 2010 se dio una reapertura del canje de la deuda, alcanzando al 93% del total de los acreedores.

Sin embargo, puede afirmarse que en comparación con la gestión de Néstor Kirchner, existió una mayor claridad a la hora de explicitar a través de sus discursos las líneas principales de su gobierno en materia económica, política y social; y también un mayor involucramiento en cuestiones de política exterior, traducida en la participación activa en hechos internacionales²⁸ (Bologna, 2010). Aún más, en lo respectivo a la acción integracionista del

²⁷ En ese entonces, el gobierno de Venezuela era el único comprador de bonos de deuda en default y estaba interesado en invertir en petróleo y lácteos en un mercado argentino anémico de inversiones (Corigliano, 2011).

²⁸ A modo de ejemplo, son muestras de un mayor involucramiento la participación en la situación de rehenes en manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en Colombia, en las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y en las reuniones periódicas del G-20 tras la crisis internacional de 2008, que le permitió a la mandataria poder dialogar con los principales líderes del mundo sobre temas que atañen a los intereses económicos y políticos de la Argentina (Bologna, 2010).

país, si bien se siguió apostando por el MERCOSUR y se alcanzaron ciertos logros²⁹, se terminó por aceptar que el mismo se encontraba en un período de parálisis que llegó hasta la constitución de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)³⁰ como principal espacio de concertación política de la subregión (Bueno, 2014). También se apoyó la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)³¹ en el año 2011. Por otro lado, el gobierno de Fernández buscó revertir el negativo clima bilateral heredado en los vínculos con Chile y Uruguay, intentado un acercamiento con ambos países³² (Corigliano, 2011).

2.3 EL LUGAR DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÍODO 2005-2014

Estos rasgos generales plantean cierta coincidencia entre la política exterior argentina en el período que nos compete (2005-2014) con el modelo de política exterior que conciben los Esquemas 1 y 2, en tanto las relaciones sur-sur fueron concebidas como un medio para diversificar relaciones y aumentar los márgenes de maniobra del país, a la vez que como espacio para la articulación política en vías a una reestructuración institucional global. Sin embargo, no hay que perder de vista que detrás de la apuesta por los vínculos sur-sur y la diversificación de las relaciones, existieron como objetivos derivados la búsqueda de mercados y la expansión de las relaciones comerciales. Estas concepciones impactaron directamente en la política de CSS y en el lugar que ocupó la misma en la agenda de política exterior del país. Durante los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner, puede sostenerse que, en

²⁹ Uno de ellos lo constituyó la creación del FOCEM, que desde el año 2007 nuclea proyectos de cooperación que se financian con aportaciones variables de los Estados Parte, con la finalidad de disminuir las condiciones asimétricas existentes entre las diferentes regiones del Mercosur y así garantizar que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados sean plenamente aprovechados (Alvarez, 2014).

³⁰ La UNASUR es un organismo internacional, conformado por los doce países de la región suramericana, cuyo objetivo es construir un espacio de integración en lo cultural, económico, social y político, respetando la realidad de cada nación. Para más información, visitar el sitio web de la Unión: <http://www.unasursg.org/>

³¹ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es un espacio regional propio que reúne a todos los Estados de América Latina y el Caribe. Aspira a ser una voz única de decisión política y de toma de decisiones donde se estructuraran programas políticos y de cooperación en pro de la integración regional. Para más información, visitar el sitio web de la Comunidad: <http://celac.cancilleria.gob.ec/>

³² La tensión inaugurada con los gobiernos de Chile y Uruguay había sido provocada por las restricciones a las exportaciones argentinas de gas al país trasandino en el primer caso y el conflicto por la instalación de papeleras en el segundo. El acercamiento se intentó a través de la creación de una Fuerza Combinada argentino-chilena para la participación en operaciones de mantenimiento de Paz de la ONU a fines de 2006; del Tratado de Maipú firmado en noviembre de 2009 que creó un mecanismo de consulta permanente; y de las conversaciones entre Fernández y su par uruguayo José Mujica en Colonia para buscar una solución negociada al conflicto de las papeleras en julio de 2010, y para acordar la construcción de una planta regasificadora en febrero de 2011 (Corigliano, 2011).

consonancia con la prioridad otorgada por los gobiernos a la región latinoamericana y a las relaciones sur-sur, el mismo fue de una relevancia significativa.

Poniendo el foco en la definición oficial de la CSS de la que partieron los gobiernos, puede afirmarse que la CSS ha sido considerada una práctica social mutante y flexible, por lo cual no se proveyó una definición estática del fenómeno. Sin embargo, la misma ha sido circunscripta a acciones de cooperación técnica entre países que se “asocian” en base a determinados pilares: horizontalidad, consenso, equidad y flexibilidad. A estos pilares consensuados, la Argentina sumó los principios de solidaridad, reciprocidad y beneficio mutuo como fundamentos esenciales de la CSS. A su vez, la CSS para Argentina ha sido presentada esencialmente como cooperación técnica. Esto se evidenció en la caracterización del FOAR como el instrumento de política exterior por medio del cual el país promueve iniciativas de cooperación técnica con otros países, basadas en mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo.

En lo que concierne al objetivo de la CSS, el mismo estuvo centrado en coadyuvar y fortalecer las capacidades estatales propias y de los estados socios sobre la base de las estrategias nacionales de desarrollo, sin condicionantes ni imposiciones y respetando el principio de no intervención en los asuntos internos. Este objetivo surgió de la convicción de que el Estado es el motor del desarrollo, y de que las respuestas deben surgir del recorrido propio de los países y no consistir en modelos impuestos con matrices económicas y socio-culturales foráneas.

En este orden de ideas, desde la asunción de Néstor Kirchner la política de CSS del país se profundizó cuando se tomó la decisión estratégica de dar un giro a la política exterior, otorgando prioridad a una política de alianzas regionales que entendía a Sudamérica no sólo como un área de interés comercial sino como un espacio de interés estratégico y de integración de los pueblos³³. El ex-canciller Jorge Taiana supo sintetizar en uno de sus discursos la manera en la que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández entendieron la CSS:

“Indudablemente los países desarrollados son muy importantes pero nosotros ponemos acento en la cooperación sur-sur. Hay una voluntad política de buscar más acercamiento (...) Profundizar la cooperación sur-sur fue siempre una prioridad de nuestro Gobierno y más aún el momento que enfrenta la economía mundial” (La Capital, 2009).

³³ <http://cooperacionarg.gob.ar/es/institucional>

La relevancia otorgada a la CSS se vio plasmada en un incremento de las acciones de CSS y triangular del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR), que pasaron de 60 en el año 2000 a 389 en el 2009 (Levi, 2011). A su vez, la CSS se convirtió en un tema recurrente en los discursos presidenciales y la cancillería buscó posicionar al país como un referente de la CSS. En este sentido, el gobierno argentino buscó apoyo en el plano multilateral para arribar a una nueva conceptualización de la cooperación internacional que abandonara definitivamente la categoría de “ayuda” propia de la cooperación norte-sur, y que estuviese impregnada por la asociación entre pares y no por una noción verticalista de la cooperación (Levi, 2011). Esto estuvo ligado a su estrategia de generación de “poder blando” por medio de la participación activa en ámbitos multilaterales en los que se puso énfasis discursivo en la adscripción a la CSS y en el potencial del diálogo sur-sur (Lechini, 2014).

En este marco, es necesario destacar el sentido esencialmente político que recuperó la CSS desde el fin del modelo neoliberal (Kern y Weisstaub, 2011). Tras un primer período en el que se buscaron sin éxito fondos significativos de AOD para apoyar políticas de desarrollo, la función de la cooperación internacional pasó a estar asociada a su dimensión más externa, es decir a su utilización como un instrumento para tejer alianzas que permitieran al país participar de una manera distinta en los debates globales (Weisstaub, 2014).

En consecuencia, más allá del discurso tendiente a identificar la CSS como viabilizadora de una posible concertación regional, no hay que perder de vista el hecho de que la política de cooperación es un instrumento de la política exterior y está subordinada a la agenda de política exterior de los diferentes gobiernos. Así se afirma en la página oficial de la CSS argentina: “como materia integrante de nuestra política exterior, la cooperación internacional está en consonancia con estos postulados (de política exterior) y se presenta como una herramienta fundamental para contribuir al logro de dichos objetivos”³⁴. Esto encierra el peligro de que las acciones respondan a sus intereses nacionales más que a las necesidades de desarrollo del país socio. De esta forma, se caería en la debilidad “verticalista” atribuida tradicionalmente a la cooperación norte-sur.

Para saltar estos riesgos, numerosos autores (Colacrai et al., 2009; Kern y Weissaub, 2011) proponen que la CSS abandone el sesgo instrumental para convertirse en el eje sobre el cual se

³⁴ <http://cooperacionarg.gob.ar/es/institucional>

estructure la política exterior del país. De esa forma, se abandonarían los beneficios individuales inmediatos, por una visión estratégica capaz de unir al sur en torno a demandas de cambio comunes.

3. POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA Y COOPERACIÓN SUR-SUR

3.1 EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

A diferencia de Argentina, la salida de la crisis de 1994 no generó un golpe de timón en las políticas exteriores de las administraciones anteriores. Esto se debió, fundamentalmente, a que México sí recibió un “paquete de rescate” tras la explosión de su crisis financiera³⁵, a la vez que la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady y las expectativas de la firma del TLCAN, permitieron que México pudiera volver a obtener créditos en el mercado internacional de capitales. Una vez concretado, el TLCAN fue “el ancla que permitió a México enfrentar la crisis de 1994 sin revertir el proceso de apertura” (López Córdoba y Zabludovsky, 2011:90). En este sentido, el modelo de desarrollo continuó estando basado en políticas mercado-céntricas, ya que el rescate fue condición de la aplicación de una reforma financiera acompañada de modificaciones en el perfil y la organización de la producción, que incluyó desde la privatización de los bancos hasta la actividad económica en general (Girón González, 2002).

A partir del sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994), los sucesivos gobiernos de Ponce de León (1994-2000) y de Fox Quesada (2000-2006) fueron estableciendo ciertos lineamientos generales de política exterior que fueron heredados por la administración Calderón (2006-2012) y de Peña Nieto (2012-2018). Entre otros, encontramos:

- La primacía notable de la agenda económica sobre los asuntos políticos y de seguridad. Esto se reflejó en el perfil de México como principal promotor del multilateralismo liberal (González González, 2008) o del regionalismo abierto, materializado en la propuesta y

³⁵ Dicho paquete fue de casi 50 mil millones de dólares: 17 800 millones del FMI; 10 mil millones de Europa, Canadá y Japón (pese a la resistencia de Alemania y Reino Unido que expresaron sus dudas acerca de la conveniencia de este esfuerzo); 20 mil millones de Estados Unidos. Efectivamente el paquete de salvamento fue el más grande otorgado hasta entonces por el FMI y la comunidad internacional.

promoción de tratados de libre comercio y de esquemas de integración regional ligados a los intereses económicos, comerciales y políticos de los Estados Unidos³⁶.

- La prioridad otorgada a las relaciones norte-sur, especialmente con Estados Unidos, por razones que comprenden cuestiones geográficas, de cooperación en materia de seguridad, de asimetría y dependencia económica. Las relaciones con los socios del norte constituyeron el eje de la política exterior del país, más allá del tinte político de los primeros mandatarios.
- El objetivo estratégico de procurar mantener y afianzar su presencia política y económica en Centroamérica y El Caribe (Prado y Velázquez, 2013), que constituye su área de influencia histórica.
- Un alejamiento en los hechos de la región Latinoamericana, especialmente de la subregión sudamericana³⁷. El acercamiento con los países del norte vino aparejado a un alejamiento de latinoamérica, y, como consecuencia, México perdió el peso que había logrado en los años '60 y '70 en la región (González González, 2008).
- El papel de México como “puente” entre los países del norte y del sur. Ello se vio reflejado en el “rol polivalente” que tiene México en el plano multilateral, en tanto participa en muy variados organismos, foros y plataformas (Tripp Villanueva y Soto Narváez, 2014) conformados tanto por grupos de países desarrollados, como emergentes o en desarrollo. En consecuencia, la participación terminó siendo a menudo una participación pasiva (mayormente como observador), debido a su identidad dual entre el norte y el sur.

³⁶ México fue el principal promotor del TLCAN ampliado o ALCA en América Latina, que fue finalmente rechazado en la IV Cumbre de las Américas en el año 2005. Luego de esta derrota, consiguió en 2006 la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana, Centroamérica, su área histórica de influencia.

³⁷ Durante la administración Fox Quesada, existieron un número de enfrentamientos diplomáticos con algunos países de la región, que culminaron en uno de los peores momentos en la relación con América Latina (Velázquez Flores, 2010). Por ejemplo, ello produjo en el fracaso de la candidatura de México para ocupar la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2005.

- La primacía de los temas de seguridad luego del inicio de la guerra contra el crimen organizado, de la mano del proceso de securitización de la agenda internacional iniciado luego de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Con la llegada de Felipe Calderón al gobierno, surgió una expectativa de cambio, debido a que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012³⁸ marcaba entre sus principales ejes de política exterior la recomposición de las relaciones con América Latina, sumada a la diversificación de las relaciones exteriores y la intensificación de la cooperación con Estados Unidos. De acuerdo con estos ejes, hubiese sido esperable un cambio significativo de rumbo de la política exterior. Sin embargo, más allá de ciertos cambios puntuales (como la adopción de un discurso menos ideologizado y un acercamiento discursivo a los gobiernos latinoamericanos de centro-izquierda³⁹), se siguió manteniendo una continuidad con las líneas generales que orientaron las políticas exteriores de las administraciones anteriores (Velázquez Flores, 2010). Esto se relaciona con el bajo perfil que tuvo la política exterior durante la administración Calderón, debido a la crisis de seguridad interna que vivía el país⁴⁰.

3.2 EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

La inauguración del sexenio de Peña Nieto en 2012, trajo consigo un número de objetivos de política exterior plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que buscaban inaugurar un proceso promoción del valor de México en el mundo. Entre las estrategias y acciones citadas para alcanzar esa meta se encontraban el diálogo político y la cooperación, en conjunto con la difusión económica, turística y cultural del país. Ha sido notable la continuación del acercamiento relativo con países del sur y emergentes inaugurada en el sexenio de Calderón, que respondió esencialmente a dichas estrategias.

³⁸ Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>.

³⁹ Por ejemplo, el gobierno argentino. La asociación estratégica que sellaron ambos países en 2007, en los mandatos de Kirchner y Calderón, fue muestra de las diferencias políticas respecto del gobierno de Fox Quesada. Al igual que con Argentina, se lograron relanzar relaciones bilaterales que habían sido defectuosas hasta entonces.

⁴⁰ Para Calderón, la política exterior no resultó prioritaria debido a que la creciente inseguridad requería de una mayor parte de los esfuerzos nacionales, institucionales y hasta personales para enfrentarla. A su vez, la muy reducida legitimidad de la figura presidencial en este sexenio (Calderón triunfó con apenas el 0,5% de votos respecto a su más cercano contrincante) le obligaba a concentrarse en aspectos nacionales, evitando así que la política exterior fuese un nicho de oportunidad para eventuales críticas o fricciones con los partidos opositores y población en general (Prado Velazquez, 2013).

A su vez, se reafirmó el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva, lo que marca una continuidad fundamental con las administraciones anteriores:

“...el gobierno de Peña Nieto centra su acción diplomática en una estrategia que va, por un lado, de la mano con la sumisión a los intereses estadounidenses sobre todo en el continente latinoamericano, y por otro lado, no se distancia de las políticas neoliberales poniendo como objetivo fundamental de la inserción de México en el mundo a la implementación de nuevos Tratados de Libre Comercio (TLCs) y a los nuevos esquemas de integración neoliberales” (Lo Brutto, n.d.:2).

Dicho compromiso se materializó, a modo de ejemplo, en la creación de un nuevo esquema de integración aperturista o neoliberal: la Alianza del Pacífico, fundada en 2011 por México, Chile, Perú y Colombia, considerada en algunos casos un relanzamiento del ALCA. Desde sus inicios, la Alianza ha desplegado iniciativas en esferas tales como la desregulación comercial y la competitividad, prioridades consustanciales de su objetivo (Tripp Villanueva y Soto Narváez, 2014).

3.3 EL LUGAR DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA EN EL PERÍODO 2005-2014

De esta forma, vemos que gran parte de los rasgos de la política exterior llevada a cabo por las administraciones del período estudiado, son asimilables al modelo de política exterior propio del Esquema 3 (página 28), apoyado en el desarrollo de mercado y en una estrategia de inserción internacional que privilegia los acuerdos sur-norte. Estas características que impregnaron la agenda exterior del momento, dieron forma a la política de CSS que llevaron adelante los distintos gobiernos. Basada primordialmente en el objetivo geoestratégico de incrementar y consolidar su influencia en Centroamérica y el Caribe, puede afirmarse que la CSS ocupó un lugar de importancia, llegando a convertirse México en el segundo donante de CSS del continente en el 2007 (SEGIB, 2008) y estando dentro de los 5 principales oferentes latinoamericanos de CSS en el año 2013 (SEGIB, 2015)⁴¹.

⁴¹ Más allá de estas cifras, el papel de México como oferente de cooperación internacional para el desarrollo a países de menor desarrollo relativo viene decayendo desde el año 2003, siendo Centroamérica un ejemplo evidente. En este sentido, mientras en 2002 existieron 202 proyectos de cooperación técnica hacia Centroamérica, el número fue disminuyendo hasta llegar a 162 proyectos en 2006, 65 proyectos en 2007, para elevarse y comenzar a recuperarse gradualmente a partir de 2008 (Prado Lallande y Tadeo Villegas, 2011). Sin embargo, es necesario destacar que esta caída es relativa, en tanto México tuvo un promedio históricamente alto en su accionar de CSS reflejado en el año 1988 en la inclusión de la cooperación internacional para el desarrollo dentro de los 7 principios de política exterior consagrados en la Constitución Nacional. De todas formas, entre los factores que explican

Poniendo el foco en la definición oficial de CSS de la que partieron los gobiernos del período de estudio en cuestión, la CSS ha sido caracterizada como aquella interacción ejercida entre países en vías de desarrollo, en el marco de una colaboración solidaria y de complementación mutua que ofrece a los países involucrados la posibilidad de transferir y compartir conocimientos, habilidades y experiencias (Tripp Villanueva y Soto Narváez, 2014). Los principios orientadores de dicha modalidad de cooperación han sido la complementariedad (apoyo a esfuerzos nacionales de desarrollo), la autosostenibilidad (acciones que puedan mantenerse con los recursos propios del país beneficiario) y el cofinanciamiento⁴² (para evitar esquemas unidireccionales y asistencialistas).

En este marco, durante la administración Calderón, el bajo perfil que se adoptó en materia de política exterior como consecuencia de la crisis de seguridad interna que vivía el país, actuó como condicionante de la estrategia de CSS⁴³. Esto explica que en el campo de la cooperación internacional, la recibida por Estados Unidos en materia de seguridad haya ocupado el espacio preferencial de la política exterior durante su gobierno (Covarrubias, 2013). Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, el único objetivo explícito en materia de cooperación fue “...fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011).

En este contexto, las acciones y proyectos de CSS fueron usados para respaldar o acompañar las relaciones con países aliados, en especial con Centroamérica, Sudamérica y el Caribe, gracias a la inercia en este rubro de la interacción exterior de México (Prado y Velázquez, 2013). Una cuestión a destacar es el esfuerzo llevado adelante en el plano de la institucionalización de la CSS, dado que en 2011 entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, con miras al establecimiento de una política de

dicha caída encontramos la prioridad otorgada a las relaciones con Estados Unidos, el alejamiento en los hechos de la región latinoamericana, la prioridad de las relaciones económico-comerciales frente a las político-diplomáticas y la securitización de la agenda exterior.

⁴² Resulta pertinente destacar que México ha utilizado la clasificación “vertical” y “horizontal” no en función del nivel de desarrollo de los países que cooperan, sino en función del principio del cofinanciamiento. Es decir, la cooperación ha sido considerada horizontal si los países compartían los costos, y vertical si solo uno de ellos financiaba el proyecto o acción (Colacrai et al., 2009). De esta forma, la cooperación horizontal y la vertical han estado presentes tanto en acciones de CSS como de cooperación norte-sur.

⁴³ Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, el único objetivo explícito en materia de cooperación fue “...fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011).

Estado en este ámbito para lograr que sus acciones y resultados impacten de forma más evidente en el desarrollo nacional y en la política exterior del país.

Finalmente, desde la asunción de Peña Nieto (2012-2018) se fijó como eje orientador del accionar exterior el dar al país el papel que le corresponde en el escenario internacional, tomando la política exterior un papel central⁴⁴. Se puso también acento sobre el papel de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) en Centro y Sud América y se dio un peso determinante a los esquemas de CSS y Triangular. De acuerdo con Lo Brutto, esta renovada fuerza de las modalidades de CSS y triangular respondió a un nuevo tipo de estrategia geopolítica en América Latina, que México pretende ejecutar aprovechando la retirada de los donantes tradicionales y el estancamiento que países como Brasil y Venezuela están teniendo en la materia (Lo Brutto, n.d.).

Vemos de esta forma que, como en el caso de Argentina, el modelo de relación entre política exterior y CSS ha sido instrumental, en tanto la política de CSS estuvo subordinada a la agenda de política exterior: procuró en algunos casos contribuir al desarrollo de su periferia regional para asegurar su influencia en Centroamérica y el Caribe (Lengyel y Malacalza, 2014) y en otros contribuir a la obtención de créditos o acompañamiento político en el plano internacional (Prado y Velázquez, 2013). En este sentido, México ha concebido la cooperación internacional como una herramienta de política exterior “que permite proyectar y articular los intereses nacionales con los propios interlocutores foráneos en aras de promover el desarrollo sostenible en México y el mundo” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010:1). De esto también se desprende que la CSS ha sido considerada una llave para el acceso a mercados, es decir, un instrumento para la influencia económica, especialmente en Centroamérica.

⁴⁴ Tal como lo demuestra el apartado entero que se dedicó a la materia en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.

CAPÍTULO 3

LAS POSTURAS DE ARGENTINA Y DE MÉXICO EN RELACIÓN A LA ARQUITECTURA DEL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

“La CSS sólo tiene sentido si puede contribuir desde su pequeño lugar a cambiar las reglas de juego de un tablero mundial que perpetúa una lógica de desigualdad y exclusión”.

JAVIER LEONARDO SURASKY (2010:6)

En un contexto que ha estado signado por el ascenso de los emergentes y un creciente peso del Sur Global⁴⁵, los mecanismos de gobernanza del régimen internacional se han presentado como insuficientes, atravesando una fase de hondas transformaciones. Tanto la arquitectura actual como sus estructuras no han estado a la altura de complejidad y de los nuevos equilibrios multipolares. Esta deficiencia se ha venido manifestando en numerosos ámbitos: el de la cooperación para el desarrollo ha sido uno de ellos.

Esencialmente, puede afirmarse que el fortalecimiento de las relaciones sur-sur en las dimensiones políticas, económicas y de cooperación, implicó un cambio cuantitativo y cualitativo en el Régimen de la Cooperación para el Desarrollo. En el escenario bajo estudio, se han encontrado numerosos actores: cooperantes tradicionales dispersos en muchas agencias especializadas, actores de cooperación privados que van en aumento y cuyas contribuciones llegan a ser equivalentes a los flujos de AOD y países del sur que emergen con abordajes propios de la cooperación (Kharas, 2007).

En este sentido, dentro de los países del sur, surgieron en el SXXI una amplia gama de oferentes de cooperación que no pertenecían a la OCDE y que presentaban posturas diversas respecto de la actual arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Estos actores habían ido lentamente conciliando un doble status: el de países receptores de ayuda tradicional con el de oferentes de modalidades alternativas de cooperación.

⁴⁵ El término “Sur Global”, acuñado por Boaventura de Souza Santos (1995), representa un espacio a partir del cual los Estados en desarrollo pueden expresar sus visiones alternativas acerca de los problemas globales que presenta el desarrollo. Frente al Norte Global, el Sur Global viene a defender intereses y grupos relegados por el capitalismo global, actuando de manera transnacional (Cairo y Bringel, 2010).

Algunos de estos nuevos donantes consideraban que estas modalidades de cooperación, en particular la CSS y triangular, debían ser adaptadas para lograr “encajar” en los esquemas actuales de gobernanza de la cooperación internacional. Otros, buscaban el posicionamiento de la CSS y Triangular en el ámbito de los debates sobre la eficacia de la ayuda impulsados por el CAD de la OCDE, para que se las reconociera como modalidades alternativas de cooperación que tenían particularidades y, como consecuencia, no podían estar regidas por los principios de la eficacia de la ayuda. Para ello diseñaron mecanismos de colaboración favorables a sus realidades y planteamientos, pero que hasta 2014 no han dado sus frutos en términos de otorgarles un lugar definido en la arquitectura actual:

“Al CAD le está resultando difícil adaptarse al impacto de los llamados donantes emergentes (...) La arquitectura de las relaciones internacionales que emergió de la Segunda Guerra Mundial y que sigue vigente aunque resulte inadecuada para las realidades del mundo actual, divide al mundo en países desarrollados con obligación de ofrecer asistencia y países en desarrollo con derecho a recibirla. En esta lógica, la ayuda al desarrollo tiene por misión contribuir a que los países se ‘gradúen’ en tanto receptores, se conviertan en donantes y se integren al CAD asumiendo sus estándares, reglas y compromisos” (Bracho Carpizo y García-López Loeza, 2011:71).

En el presente capítulo se realiza una breve presentación de los debates sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo y se describen los paradigmas en pugna alrededor de dichos debates, para luego identificar el perfil de Argentina y México en el debate interparadigmático, tomando en consideración los espacios que privilegiaron a la hora de debatir, sus posiciones respecto de la Declaración de París, y su postura en el debate acerca del rol de los PRM en el régimen de cooperación.

1. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA ARQUITECTURA DEL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA DESARROLLO

Tal como se mencionó anteriormente, al no haber sido creada una autoridad superior supranacional capaz de regular el accionar de los estados, la cooperación internacional ha constituido un instrumento al servicio de la política exterior de los Estados. La eficacia de la ayuda se instaló como un tema de relevancia en la agenda internacional como un intento por restarle discrecionalidad al Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a partir de la constatación de que presentaba notables fracasos, incentivos perversos, descoordinación; en resumen, una limitada eficacia y una cuestionable eficiencia que lo situaban a una distancia considerable del cumplimiento de los objetivos que se había fijado (Ayllón Pino, 2013). En

este sentido, con el inicio del nuevo siglo, las sucesivas crisis internas del régimen⁴⁶ se sumaron al déficit de los recursos disponibles ocasionados por la crisis financiera internacional de 2008 que afectó a los principales donantes de AOD. De esta manera, con la aparición de nuevos instrumentos, actores y temas de agenda, a partir del año 2000, se comenzó a dar forma a una ‘nueva arquitectura de la cooperación internacional’ que daba cuenta de múltiples desafíos.

Para enfrentar estos desafíos, los países miembros del CAD junto con diversas instituciones multilaterales impulsaron la creación de una secuencia de Foros y Cumbres⁴⁷ para debatir sobre la financiación al desarrollo y la armonización de la ayuda, a los que fueron invitados los países del sur. La CSS ha ido adquiriendo progresivamente un lugar significativo en dichos Foros, espacios en los que se debaten las formas de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo para lograr así alcanzar los ODM.

En los dos primeros Foros de Alto Nivel Sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrados en Roma (Italia, 2003) y París (Francia, 2005), si bien se reconoció en las reuniones preparatorias el potencial de la CSS y Triangular para mejorar la eficacia de la ayuda, no se las mencionó en la Declaración Final. A su vez, solo fueron reconocidos dos tipos de actores bilaterales: los países donantes y los países receptores, dejando afuera a los donantes emergentes y a la tradición de la CSS.

Cabe destacar que la Declaración de París constituyó un hito central en el proceso de transformación del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo y tuvo un importante impacto en la definición de las diferentes posturas alrededor de los debates actuales sobre cooperación. Esta Declaración fue rubricada por más de 90 países desarrollados y en desarrollo, y sus cinco principios (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a

⁴⁶ Weisstaub (2014) identifica dos crisis que afectaron el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En primer lugar, la finalización del conflicto Este-Oeste que disminuyó los flujos de ayuda al poner en cuestión la utilización política de la AOD como un modo de garantizar lealtades y alinear internacionalmente ciertos países dentro de los bloques. En segundo lugar, una vez que el régimen reafirmó su objetivo en la consecución del desarrollo y la eliminación de la pobreza, las críticas apuntaron a la ineficacia del régimen para lograr dichas metas.

⁴⁷ Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Consenso de Monterrey (marzo de 2002); Foro de alto nivel sobre Armonización: Declaración de Roma (febrero de 2003); Mesa Redonda sobre la gestión de la financiación para el desarrollo basada en resultados (Marrakech 2004); Foro de alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Declaración de París (marzo de 2005); Foro de alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Accra (septiembre de 2008); Conferencia de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, Doha (diciembre de 2008).

resultados y mutua responsabilidad) han sido considerados la piedra angular en el camino hacia la mejora y monitoreo de la calidad de la ayuda. A partir de los principios e indicadores establecidos para el 2010 la Declaración delimitó las reglas de juego para la selección y ejecución de la cooperación norte-sur. Esta delimitación generó una parte-aguas entre los países en desarrollo que defendían esas reglas de juego y los países en desarrollo que pretendían un modelo diferente, más representativo de la cooperación entre países del sur.

A partir de allí, este último grupo de países que pretendía alcanzar un modelo diferente de cooperación comenzó a plasmar sus visiones acerca de los debates por fuera de los Foros de Alto Nivel en el marco de las Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado y de las Conferencias Internacionales sobre Cooperación con PRM⁴⁸. A su vez, La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) fueron ámbitos en los cuales se han desarrollado avances en la coordinación de políticas y propuestas de trabajo común. A modo de ejemplo, la SEGIB comenzó a publicar en el año 2007 un Informe anual sobre CSS en Iberoamérica.

En el año 2008, en el marco de los Foros de debate sobre la eficacia de la ayuda, se convocó al 3º Foro de Alto Nivel y su declaración final, la Agenda de Acción de Accra, supuso un ruptura: en Accra se materializó la inserción de la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda, ya que reconoció las prácticas cooperativas entre países en desarrollo como aporte enriquecedor a la eficacia y como modelo alternativo a la “perspectiva rígida del sistema mundial de desarrollo” (John de Sousa, 2008:4). Concretamente, el Párrafo 19 inciso “e” dicta que “...la cooperación para el desarrollo sur-sur (...) juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación norte-sur” (Agenda de Acción de Accra, 2008). La contracara de esta contemplación fue la creación del “Equipo de Tareas sobre CSS” que asumió la responsabilidad de evidenciar con datos

⁴⁸ La creciente relevancia de la temática en la actual agenda política quedó de manifiesto en los Comunicados Especiales y en las Declaraciones Finales de las Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado desde 2007 en adelante. A su vez, como consecuencia, en el año 2007 tuvo lugar la 1º Conferencia Internacional sobre Cooperación con Países de Renta Media en Madrid, que fue organizada conjuntamente con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en la Secretaría General de Naciones Unidas. El mismo año San Salvador fue sede de la 2ª Conferencia, y el año siguiente se desarrolló la 3ª Conferencia en Namibia, que contaron con la participación de Ministros de Relaciones Exteriores y Cooperación o Equivalentes de Países Donantes y de países de renta media.

empíricos la forma en que la CSS y Triangular aportaron al cumplimiento de los principios de la Declaración de París.

Este avance respondió principalmente al creciente peso y capacidad de negociación que fueron adquiriendo los países emergentes en el Régimen Internacional (SEGIB, 2009). En este sentido, los nuevos donantes de cooperación también generaron instancias en las que hubo intentos por llegar a una posición común y generar propuestas alrededor del debate camino al 4º Foro de Alto Nivel que se realizaría en 2011 en Busan. Así, los países comprometidos con las reglas del CAD fueron protagonistas en el “Evento de Alto Nivel sobre Eficacia de la CSS y Desarrollo de las Capacidades” (Bogotá, 2010) impulsado por Colombia, en el que se discutió la adaptación de la CSS y triangular a los principios de la eficacia y se remarcó la importancia de sistematizar las experiencias de CSS. Por otra parte, los nuevos donantes que promovían la adaptación de los principios de la eficacia a las particularidades de la CSS y Triangular, impulsaron la celebración de la “Cumbre de Nairobi” (Kenia, 2009) con motivo del 30 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires, espacio en el que se criticó la posibilidad de aplicar el criterio del CAD para identificar qué experiencias constituían ayuda al desarrollo, llegando algunos donantes a proponer la creación de un “CAD paralelo” para la CSS (Prada et al, 2010:15).

El 4º Foro de Alto Nivel se celebró en Busan (Corea del Sur) en el año 2011. En dicho Foro, los países no pertenecientes a la OCDE decidieron agruparse en el grupo negociador “sherpas” con el fin de dar diseño y analizar la declaración final. Adicionalmente, en el marco del Foro, los países latinoamericanos presentaron el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011 (el quinto de los informes de la SEGIB), que plasmaba las fortalezas que presenta la CSS con sus pautas innovadoras y eficaces. La expectativa alrededor del debate era alta, en tanto se esperaba llegar a un acuerdo que legitimara la Declaración de París mediante su adaptación a las nuevas características de la arquitectura de la ayuda. En concreto, se esperaba inaugurar una “Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo” que incluyera principios comunes pero con un principio de diferenciación respecto a la naturaleza de los compromisos aplicables a la CSS (Ayllón Pino, 2013).

Sin embargo, poco se avanzó en las propuestas de revisión de la categoría de renta media, de un replanteamiento de las estrategias de monitoreo, de una discusión de nuevos indicadores

y, en general, de establecer parámetros diferentes para la CSS (Lengyel y Malacalza, 2014). Sí se produjo un giro conceptual en relación con a las políticas de cooperación y sus objetivos, pasando del enfoque de la efectividad de la ayuda al desarrollo eficaz, concentrándose en los beneficios para los grupos objetivo (Oddone y Martín, 2014). Finalmente, todas las potencias emergentes terminaron endosando el documento final, incluidas China, India y Brasil. Del mismo surgió la responsabilidad asignada al Grupo de Tareas sobre Cooperación Sur-Sur de plasmar en la práctica los compromisos adoptados en materia de CSS y Triangular.

1.1 ¿PARADIGMA DE LA EFICACIA O PARADIGMA DE LA HORIZONTALIDAD?

En este marco y con fines estrictamente analíticos, se caracteriza el debate sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo como un debate interparadigmático⁴⁹, signado por la existencia de dos paradigmas distintos (aunque no antitéticos): un “Paradigma de la Eficacia de la Ayuda” que apunta a mejorar los resultados de la ayuda y un “Paradigma de la Horizontalidad” que busca modificar el carácter y la calidad de los procesos de cooperación (Lengyel y Malacalza, 2012).

⁴⁹ Se utiliza el concepto paradigma como modelo o tipo ideal, como categoría explicativa de ordenamiento de la realidad.

Cuadro II. El debate interparadigmático.

	Paradigma de la Eficacia de la Ayuda	Paradigma de la Horizontalidad
Plataforma de debate	Plataforma unificada OCDE/CAD.	Fragmentación de los foros con una mayor relevancia del Sistema de Naciones Unidas (FCD/ECOSOC, SSC SU/PNUD).
Objetivo	Preservar los consensos del CAD/OCDE (Agenda de la Eficacia: París Accra y Busan).	Discutir la Nueva Arquitectura de la Cooperación.
Principales Promotores	Donantes Tradicionales y Países más dependientes de los flujos norte-sur que adhieren a las políticas de las comunidades de donantes.	Países oferentes de CSS que muestran escepticismo o rechazo frente a la agenda de París.
Enfoque	En el resultado (eficacia). Efectos del proyecto en relación con los objetivos.	En el proceso (calidad). Análisis del proyecto y de cómo funciona en un contexto social para comprender los procesos generados.
Unidad Conceptual	AOD	CSS
Concepción de la Cooperación	Unidireccional (Asistencia), Vertical (norte-sur).	Bidireccional (beneficio mutuo), Horizontal (sur-sur).
Filosofía (Principios)	Gestión por resultados, Armonización, Alineación, Apropiación, Mutua Responsabilidad.	Equidad, No Condicionalidad, No Intervención/Soberanía, Apropiación nacional, Beneficios Mutuos.
Metodologías (Indicadores)	Evaluación por resultados. Predominio de indicadores cuantitativos.	Evaluación por proceso. Predominio de indicadores cualitativos.

Fuente: Lengyel y Malacalza, 2012:21.

Tal como se observa en el Cuadro II, Lengyel y Malacalza identificaron como principales promotores del Paradigma de la Horizontalidad a los Países Oferentes de CSS que mostraban escepticismo o rechazo frente a la agenda de París. Tal como se refleja en esta clasificación, los nuevos oferentes que surgieron en el SXXI no presentaron un delimitado consenso en torno al debate vigente sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por el contrario, existieron desde un principio marcadas diferencias entre las posiciones de los países emergentes, de renta media y en desarrollo, en relación a los principios que sustentaban la agenda de la eficacia.

De estos países, la mayoría dieron los pasos necesarios para convertirse en adherentes formales de la Declaración de París como receptores de ayuda. La diferencia entre ellos radicó en que algunos países no eran únicamente receptores sino también donantes bilaterales no-CAD, y se adhirieron únicamente como receptores ya que “esperan primero cambios concretos en algunos principios que podrían afectar su status como donantes” (Prada et al., 2010:9). A su vez, hasta el presente han sido pocos los países que aceptaron el monitoreo y la evaluación de la aplicación de la Declaración de París.

Esta disparidad se ha mostrado aún más presente en el caso de los países latinoamericanos, debido fundamentalmente a las diferencias que presentaron en términos del grado de dependencia de la ayuda, de sus orientaciones de política exterior, de la posible interferencia y reducción de márgenes de maniobra en las relaciones con los donantes, de las capacidades que tenían o carecían para internalizar en sus estructuras administrativas la puesta en marcha de la Declaración de París, y también del papel que asumieron como oferentes de CSS (Ayllón, 2013). Siguiendo a Lengyel y Malacalza, pueden identificarse tres tipos de posturas respecto al diseño de una nueva arquitectura internacional:

Cuadro III. Grupos de países según su postura frente al debate sobre la eficacia.

GRUPO 1	Países que son oferentes de cooperación, con poca o nula dependencia de los flujos de AOD, que aspiran a incidir de manera autónoma en los debates y son críticos o se oponen a la agenda de la eficacia.
GRUPO 2	Países que son oferentes de cooperación y están alineados a los donantes tradicionales, legitiman las reglas y estructuras promovidas por el CAD/OCDE y la ven como oportunidad para el acceso a mercado e inversiones.
GRUPO 3	Países receptores altamente dependientes de la AOD, perciben la Declaración de París como una oportunidad de acceso al financiamiento.

Fuente: elaboración propia en base a Lengyel y Malacalza (2014:70).

1.2 LAS POSTURAS DE ARGENTINA Y MÉXICO

Argentina y México han sido caracterizados como PRM Alta; ambos han adquirido un rol dual en el Régimen de Cooperación en tanto receptores y oferentes de cooperación, especialmente en Latinoamérica; han sido países de pertenencias múltiples, en tanto participaron en diferentes organismos, foros de consulta, reuniones de alto nivel y plataformas en el nivel regional e internacional; han sido cooperantes plurales, ya que dentro de sus

esquemas de cooperación encontramos a donantes tradicionales, países emergentes, actores privados y países en vías de desarrollo. A su vez, ambos países han participado de los principales eventos sobre CSS. Sin embargo, sus posturas frente al debate sobre la eficacia son diferentes: mientras la postura Argentina se acerca a la del Grupo 1, la de México es identificable con la postura del Grupo 2.

En primer lugar, durante el período estudiado, Argentina no obtuvo ni mostró intenciones de obtener la membresía de la OCDE. México, en cambio, es miembro de la OCDE desde el año 1994 y miembro observador del CAD, carácter que respondió a que aún no contabilizaba monetariamente el valor de su cooperación. Su pertenencia al organismo desembocó en una muestra de compromiso con las políticas de los donantes y en una promoción del mismo como plataforma de debate unificada sobre la cuestión de la eficacia de la ayuda. Esto se vio reflejado en su presencia activa en los foros de alto nivel de Roma (2003), París (2005) y Accra (2008) y su reconocimiento de la complementariedad de los programas de cooperación con la agenda de cooperación norte-sur.

México ha desplegado su accionar de CSS bajo principios compatibles con los existentes en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y ha promovido la concertación, al considerar que la presunta distancia e incompatibilidad entre la CSS y la cooperación norte-sur no era tal y constituía un falso argumento. Desde esta mirada, todo lo que hacía falta era incorporar de manera sistemática a la CSS dentro de las prioridades, programas, y cálculos presupuestarios de los organismos internacionales (Tripp Villanueva y Soto Narváez, 2014).

Argentina, por el contrario, estuvo ausente en todos los foros de alto nivel y ha privilegiado el Sistema de Naciones Unidas (Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas) como espacio más representativo e inclusivo para la discusión de una nueva arquitectura, en sintonía con la pluralidad de actores y modalidades de cooperación existentes. Esta postura surgió, por un lado, en reacción contra lo que se percibía como un debate desbalanceado y dominado por las visiones y estándares de los países del norte materializadas en la OCDE (Lengyel y Malacalza, 2014); por el otro, porque se sostenía que las causas de la falta de eficacia de la ayuda radicaban en la estructura actual del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo que generaba “incentivos

inadecuados” (Levi, 2011:23). En este sentido, Argentina ha venido sosteniendo que el debate no debería estar centrado en los resultados sino en el proceso y la calidad de la cooperación.

En segundo lugar, en lo que respecta a la posición respecto de la Declaración de París, también encontramos diferencias. México ha adherido a la Declaración de París -como donante y como receptor- y a la Agenda de Acción de Accra. Fue activo defensor de la misma y ha colaborado en la articulación de la CSS con la agenda de la eficacia (Lengyel y Malacalza, 2014). Si bien se concedió el hecho de que el fenómeno de los donantes emergentes no puede encasillarse ni en la tradición norte-sur, ni en la sur-sur, México consideraba que la CSS podía adaptarse a los principios, responsabilidades y compromisos emanados de la Declaración de París. De tal forma, según Gerardo Bracho Carpizo (Miembro del Servicio Exterior Mexicano), México optó desde la Declaración de París en adelante por abogar “desde adentro” del CAD en favor de una nueva estrategia de relaciones externas más sensible a la realidad de los cooperantes del sur (Bracho Carpizo y García-López Loaeza, 2011). Desde esta mirada, se ha considerado a sí mismo como “país puente” entre las dos tradiciones norte-sur (Soria Morales, 2011).

Por su parte, la postura de Argentina respecto de la Declaración de París ha sido contundente. Si bien se ha adherido a la declaración, lo ha hecho como país receptor y no como oferente, ya que si bien estuvo de acuerdo con sus objetivos y principios generales, se consideraba que si bien los mismos eran aptos para optimizar los resultados de la cooperación tradicional norte-sur, no lo eran para las modalidades de CSS y Triangular (Levi, 2011). En este sentido, se partió de la idea de que, al haber partido de enfoques que tienen una perspectiva diferente sobre la cooperación, la cooperación norte-sur y la CSS no podrían compartir los principios, responsabilidades y compromisos que emanan de la Declaración de París. Siguiendo esta línea, se sostuvo que deben darse esfuerzos de sistematización para lograr una interacción productiva entre ambos enfoques, pero que partan del reconocimiento de las diferencias entre países y otros actores en su visión de la cooperación.

Las principales críticas que esbozaron a la Declaración de París los nuevos donantes extra-CAD, entre los que se encuentra la Argentina, son:

- La Declaración de París respondió a una iniciativa impulsada por la OCDE y por organismos multilaterales financieros, sin representar el conjunto de visiones y modalidades de cooperación existentes (Ayllón, 2013).
- El ámbito de acción de la Declaración de París no ha dado cuenta de un porcentaje significativo de los recursos financieros para el desarrollo que no constituyen AOD o que están fuera de su ámbito (aquellos que provienen de donantes no tradicionales, del sector privado o de las ONGs) (Prada et al., 2010).
- El CAD ha abordado la eficacia de la ayuda con un enfoque centrado en los Países de Renta Baja, sin incluir en su diagnóstico para una mayor eficacia de la ayuda a los países que tienen un rol dual en el régimen (Ayllón, 2013).
- La implementación de la Agenda de París ha presentado problemas de condicionalidad, de compleja rigidez y elevados costes de transacción, frente a la alternativa sur-sur que se mostró menos burocrática, más pragmática y capaz de dar un mayor margen de acción a los gobiernos para co definir la agenda de cooperación (Alonso, 2010).

Podría afirmarse, entonces, que la posición Argentina estuvo asentada en el campo de la política, más que el de las mediciones y la metodología, particularmente en las diferencias que en términos normativos ha presentado la CSS respecto del “paradigma” de la cooperación norte-sur. En este sentido,

“El debate normativo tiene una relevancia sustancial y se evidencia en un discurso altamente opuesto a los principios y metodologías propuestos en el seno del CAD. No tanto por el valor de los principios en sí mismos, sino por el espacio y el modo en que han sido propuestos. De esta forma, el debate normativo se retroalimenta y es constitutivo a su vez de la identidad del sur” (Kern y Weissaub, 2011:92).

Por otra parte, en el proceso previo a Busan, la Cancillería Argentina privilegió el entendimiento con los países de la región a través de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Asunción en 2011, con la expectativa de que los países del sur llegasen a una posición conjunta para incidir en los debates de la OCDE y así adaptar los principios y responsabilidades de la Declaración de París a modalidades diferentes a la cooperación norte-sur. México, en cambio, participó activamente durante los trabajos de Busan y en el Grupo de Tareas sobre Cooperación Sur-Sur, pero como promotor de la necesidad de

impulsar la sinergia y reconocer la complementariedad entre los esquemas de cooperación tradicionales (norte-sur) y emergentes (sur-sur y triangular).

Finalmente, en lo que respecta al debate sobre la clasificación de los países por renta y sobre el lugar de los PRM en el Régimen Internacional de Cooperación para el Desarrollo, resulta relevante destacar que la Declaración Final de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2011), rubricada por ambos países, remarcó:

“... la importancia de que los países clasificados como de Renta Media sigan recibiendo cooperación tradicional, se debe a que aún enfrentan desafíos importantes, tales como altos niveles de desigualdad y de vulnerabilidad a shocks externos, así como importantes retos institucionales que requieren de recursos y cooperación técnica provenientes de la cooperación para el desarrollo. Además, de no ser así, se dejaría fuera del alcance de la cooperación a 80% de la población pobre del mundo” (Declaración Final de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2011).

Sin embargo, nuevamente encontramos diferencias. Por un lado, Argentina ha demandado la revisión de la tendencia de reducir el flujo de recursos de AOD hacia los PRM sobre la base del ingreso per cápita. Esto se debe a que lo considera un indicador insuficiente para evaluar el desarrollo de un país y que a su vez deja fuera de contemplación las asimetrías existentes entre los países y las brechas de desarrollo existentes al interior de los mismos (Levi, 2011). Por lo tanto, ha manifestado con vehemencia en diversos foros internacionales la necesidad de discutir la base conceptual- en el sentido más tradicional- de los PRM y de utilizar indicadores más amplios y complejos, que incorporen los factores del “desarrollo humano” y tengan en cuenta las dimensiones sociales, culturales, políticas y las diferencias regionales/provinciales dentro de los países (Colacrai, 2014).

México, por su parte, se mostró dispuesto a asumir claras responsabilidades que se derivan de la Declaración de París para los países miembros de la OCDE frente a países menos adelantados, aunque ha buscado que las mismas sean “responsabilidades compartidas pero diferenciadas” que se ajusten a su realidad de país que aún enfrenta retos de desarrollo (Bracho Carpizo y García-López Loaeza, 2011).

Por último, más allá de toda diferencia, resta decir que si bien han sido notables ciertos avances de este Sur Global en la estructuración de una nueva arquitectura del régimen internacional de cooperación para el desarrollo, los donantes tradicionales continúan dominando los espacios de debate, y los nuevos oferentes siguieron estando subrepresentados.

Es necesario entonces replantear la mirada del recorrido hecho en el último siglo para reformar el actual Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, repensando si los avances alcanzados fueron suficientes y respondieron a las necesidades y los retos de democratización que la crisis del Régimen actual conlleva.

CAPÍTULO 4

LA OFERTA DE COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y MÉXICO: MARCO INSTITUCIONAL, ACCIONES Y PROYECTOS

“... la CSS se encuentra pasando por un proceso de relanzamiento en ALC, el cual contribuye a la conformación de un sistema de CID más dinámico, democrático y plural, al integrar entre sus miembros a actores no convencionales que (...) contribuyen a la creación de una asociación mundial para el desarrollo con mayor margen de pluralidad”.

SELA (2010:45)

Previamente se constató que entre los años 2005 y 2014 las relaciones sur-sur y la CSS cobraron una renovada fuerza y comenzaron a tomar un lugar de mayor importancia en la agenda de política exterior de los países de la región latinoamericana. Las razones de este fenómeno pueden encontrarse tanto en el desempeño económico favorable que tuvieron los países de la región, como en los diferentes escenarios que se abrieron en el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo desde principios de milenio.

En efecto, las tasas de crecimiento de las economías latinoamericanas del período 2003-2014 han sido superiores a las del mundo desarrollado, sobre todo a partir de la crisis de 2008 que afectó profundamente a Estados Unidos y Europa⁵⁰. Este ascenso del sur fue acompañado por un posicionamiento de las relaciones sur-sur en los diferentes ámbitos de las relaciones internacionales contemporáneas, entre ellos el de la cooperación internacional para el desarrollo.

En este sentido, la reducción de los flujos de cooperación provenientes de los cooperantes tradicionales y su redireccionamiento hacia los países de renta baja, hicieron que Latinoamérica (compuesta en su mayoría por PRM) se viera prácticamente excluida de dichos flujos. Así, se abrió un escenario que otorga un mayor espacio para las iniciativas de CSS y para un acercamiento entre actores emergentes, que dio curso a la consolidación de algunos de los países de la región como cooperantes sur-sur.

⁵⁰ Sin embargo, es menester mencionar que desde el año 2011 el crecimiento económico de la región latinoamericana se está desacelerando, y si bien la región siguió teniendo tasas de crecimiento superiores a las de los países desarrollados, estos últimos fueron los que impulsaron una leve aceleración de la expansión económica mundial durante 2014 (CEPAL, 2014).

Argentina y México han formado parte de este grupo, en tanto en los últimos años han reforzado sus roles duales en el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, apoyados en iniciativas de CSS y triangular. En este punto, resulta interesante analizar cómo dos países que han partido de concepciones de CSS y lineamientos de política exterior diferentes, tuvieron perfiles similares respecto del volumen, el alcance y el perfil sectorial de su accionar, y se diferenciaron en lo que concierne al marco institucional en el que llevaron a cabo las iniciativas de cooperación.

1. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

El marco institucional en el que un país inscribe sus acciones y proyectos de cooperación ha sido un indicador relevante a la hora de considerar la gobernabilidad de la cooperación, considerada ésta como la aplicación de normas o ejes rectores que orienten y definan la instrumentación de la cooperación internacional para el desarrollo hacia objetivos definidos en favor de las directrices de política exterior de un Estado (Prado Lallande, 2011).

El debate alrededor de la institucionalización de la CSS vino de la mano de los debates sobre la eficacia de la ayuda, y ha estado basado en la consideración de que la creación de un marco jurídico e institucional permanente y estable trae como resultado un mayor nivel de eficacia a la hora de implementar programas y proyectos de cooperación. Esto se debe a que la consolidación de un marco institucional para la cooperación ha sido considerada un requerimiento básico para la conformación de una política de Estado en la materia⁵¹, y una de las mayores fuentes de previsibilidad y facilitación del registro, monitoreo, sistematización y posterior evaluación de las actividades de cooperación.

Como consecuencia, puede afirmarse que México ha realizado mayores esfuerzos en lo que respecta a la búsqueda de una mayor institucionalización de la CSS, debido en parte a que:

“Este fenómeno de alcance prácticamente planetario en cuanto a mayor regulación de la ayuda ha reforzado el interés de varios Estados por replicar el proceso dentro de sus propios espacios nacionales (...) Esto, por un lado, con el fin de mejorar su

⁵¹ De acuerdo con Prado Lallande, los requerimientos básicos para la conformación de una política de Estado de cooperación internacional para el desarrollo son: a) Legislación ad-hoc; b) Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios; c) Institución permanente y estable que gestione la cooperación con cierta independencia; d) Sistema de control y registro de los convenios, programas y proyectos de la cooperación internacional para el desarrollo; e) Recursos destinados a la cooperación internacional contabilizados; f) Procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas; g) Mecanismos de rendición de cuentas con miras a reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad.

gestión interna en este ámbito de sus relaciones exteriores, y por el otro para contribuir de manera proactiva en el fomento de la referida gobernabilidad de la ayuda internacional a escala global, siendo México un país anuente respecto a conducirse en ambos sentidos” (Prado Lallande, 2011:57).

A su vez, respalda el hecho de que en el caso de México existieron un mayor caudal de información y de producciones académicas respecto de la evolución institucional en materia de cooperación internacional.

1.1 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CSS EN MÉXICO

La evolución institucional de la cooperación para el desarrollo mexicana ha recorrido desde sus inicios un camino sinuoso, marcado por numerosos avances y retrocesos en los intentos por delimitar una política pública de Estado en la materia. Durante el período analizado, pueden identificarse dos etapas:

Durante la primera etapa, entre el 2005 y el 2010, el punto focal de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo lo constituyó la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC). La misma formaba parte de la estructura de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), que dependía de la Secretaría de Relaciones Exteriores y que venía a reemplazar al Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)⁵². Para cumplir con su función de diseñar, negociar, instrumentar y supervisar los programas de cooperación técnica, tecnológica y científica, apegándose a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, la DGCTC contaba con 6 Direcciones en diferentes ámbitos⁵³.

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

⁵² Cabe señalar que la URECI, al constituir una unidad, tenía un rango menor que el IMEXCI que era un Instituto descentralizado, con el que se preveía dar un salto cualitativo y cuantitativo respecto de la cooperación internacional ofrecida por el país.

⁵³ Las 5 direcciones eran: Dirección General de Asuntos Culturales, Dirección General de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Dirección General de Promoción Económica Internacional, Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales. Tal como lo señala Prado Lallande (2010), cabe destacar que el hecho de que 3 de las 5 Direcciones de la Unidad tuviesen un perfil económico comercial explícito, da cuenta del énfasis que los gobiernos del período le otorgaron al tema, en detrimento del fomento de la cooperación internacional *in situ*.

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

La segunda etapa, tuvo como hito fundacional la aprobación en 2010 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁵⁴ y se extendió hasta el final del período de estudio. Esencialmente, la Ley proveyó el andamiaje jurídico elemental necesario para incrementar la coordinación de los diversos esfuerzos de los actores gubernamentales en la materia. Si bien la Ley no fue aplicada hasta el momento en su totalidad, en lo que respecta al plano estrictamente institucional, el 29 de septiembre de 2011 se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). De acuerdo con la Ley, la Agencia constituye el pilar institucional o administrativo para la instrumentación de la estrategia de cooperación mexicana, y se establece que estará acompañada por otros 3 pilares: el pilar programático, el pilar estadístico y el pilar financiero (ver Cuadro IV).

La DGCTC pasó a constituir una de las 5 Direcciones de la Agencia tras la desaparición de la URECI, y sus atribuciones siguen siendo las mismas, con la diferencia de que ya no depende de la URECI, como así tampoco de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las 4 direcciones restantes son: la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, la Dirección General

⁵⁴ El proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en 2010, y fue turnado al Poder Ejecutivo para su aprobación, siendo publicado en el Diario de la Federación el 6 de Abril de 2011. Para una lectura completa de la Ley, puede visitarse: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5184958&fecha=06/04/2011

de Cooperación de Cooperación y Promoción Económica Internacional, la Dirección General de Cooperación de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales, y la Dirección General de Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

Cuadro IV. Pilares previstos por la Ley de Cooperación para el Desarrollo, para la instrumentación de las acciones y proyectos de cooperación internacional.

Pilar institucional/ administrativo	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)	La Agencia es un órgano descentralizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con autonomía técnica y de gestión, que depende directamente del Canciller. Está facultada para coordinar, programar, promover, ejecutar y evaluar las acciones y programas de cooperación internacional de México. A su vez, coordina y contribuye a la planificación de la oferta y recepción de cooperación con diversas dependencias del Gobierno Federal y socios cooperantes para el desarrollo de México.
Pilar Programático	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)	Establece las bases para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación, marcando con ello la hoja de ruta de la Agencia, sus prioridades geográficas y temáticas, sus objetivos, medios y líneas primordiales de acción.
Pilar Estadístico	Registro Nacional (SIMEXCID)	Alimentará al Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID), y tendrá la función de facilitar la cuantificación y rendición de cuentas en materia de oferta y recepción de CID.
Pilar Financiero	Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID)	Proveerá de recursos a la AMEXCID para el ejercicio de sus funciones, procurando en tal marco reducir costos de transacción y mejorar la eficiencia de procesos que conduzcan a ampliar el valor de los recursos de cooperación invertidos en el desarrollo nacional e internacional.

Fuente: elaboración propia con base en Morfín (2011) y la Página Web de la AMEXCID (fecha de consulta: 18/01/2015).

A través de la Ley, se buscó proporcionar los instrumentos legales e institucionales para propiciar una vinculación más eficiente del país con la práctica mundial de cooperación para el desarrollo, sobre todo por la potencial señal que la creación de una agencia emitió en relación al papel de México como oferente de cooperación (Sierra Medel, 2014). A su vez, la sanción de la Ley constituyó un avance en la reducción de la discrecionalidad y descoordinación en la materia, a través de la asignación de mecanismos institucionales, programáticos, financieros y operativos estables y consolidados, que tienen como objetivo último resistir los cambios del perfil del Gobierno Federal de turno.

Desde su creación, la AMEXCID -especialmente mediante la DGCTC, la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural y la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica- logró coordinar cada vez en mejor medida las políticas y acciones en el ámbito de la cooperación exterior de México, consiguiendo configurarse como un ente que ha regulado con creciente capacidad la cooperación internacional del país (Prado Lallande, 2013).

De esta manera, México parece haber evolucionado favorablemente en lo que respecta a los requerimientos básicos para la conformación de una política de Estado de cooperación internacional para el desarrollo (Prado Lallande, 2011). No obstante, tal como lo manifestaron Prado Lallande (2011 y 2013) y Moreno (2013) en el período de estudio existían aún retos por resolver. Uno de ellos lo representaba el hecho de que históricamente la cooperación internacional para el desarrollo no ha sido reconocida por el Poder Ejecutivo como una herramienta de política exterior con capacidad para promover los intereses nacionales. Concretamente, puede afirmarse que durante el gobierno de Felipe Calderón no se respaldó políticamente la plena vigencia de la Ley, y si bien el gobierno de Peña Nieto realizó avances en este sentido, también distó de atender cabalmente la citada normativa, ralentizando el proceso de institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo.

Muestra de ello lo constituyó el “veto presidencial” que tuvo el proyecto de Ley original, presentado por la Senadora opositora Rosario Green en el año 2007. En este sentido, si bien el Poder Ejecutivo terminó avalando la sanción de la Ley, algunas interpretaciones señalan que ello se logró gracias a la presión política que ejerció el Congreso de la Unión. A su vez, se sumó el hecho de que la creación de la AMEXCID no fue difundida por la Cancillería, otorgándole escasa visibilidad a la Agencia, de forma contraria respecto a lo que ha ocurrido con otras agencias de su naturaleza (Prado Lallande, 2013).

Asimismo, la estructura de la AMEXCID presentó limitaciones en lo que respecta a la conformación de políticas, estrategias y acciones dedicadas exclusivamente a la cooperación internacional, ya que el hecho de que 2 de sus principales direcciones se dediquen a la promoción del comercio exterior, hizo que en numerosas ocasiones se haya identificado y confundido a la Agencia como el área económica de la SRE (ídem).

Otro desafío lo constituye el hecho de que el Consejo Consultivo de la AMEXCID como órgano encargado de contribuir a la formulación de la política de cooperación internacional del país, establece que los representantes de las entidades federativas, del sector privado, social y académico solo podrán asistir a las reuniones con derecho a voz, pero no a voto. Ello limita la posibilidad de formular una política integral en la materia. Finalmente, en lo que respecta a la creación y operación de los demás pilares previstos por la Ley (el PROCID, el SIMEXCID y el FONCID), es menester mencionar que ninguno de ellos fue creado dentro de los límites de tiempo establecidos por la misma, demostrando la ausencia de voluntad política para que dichos pilares entraran en vigor.

1.2 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CSS EN ARGENTINA

A diferencia de México y de otros países latinoamericanos⁵⁵, Argentina no creó una agencia de cooperación, sino que la misma fue gestada por la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La DGCIN nació con la misión de orientar y ejecutar la política de cooperación técnica internacional de la Argentina, llevando adelante el diseño de estrategias y programas, en el marco de las prioridades y objetivos de política exterior del país, y de acuerdo con los lineamientos nacionales de desarrollo. Los lineamientos estratégicos de la DGCIN fueron los que determinaron las regiones donde se focalizaron las acciones, pero definieron, asimismo, una perspectiva de colaboración basada en el desarrollo autónomo de los países socios (FOAR, 2010).

A los efectos de cumplir con esta misión, la DGCIN contó con una estructura organizada alrededor de sus principales líneas de trabajo, compuesta por la Dirección de Cooperación Bilateral, la Dirección de Cooperación Multilateral y la Unidad de Coordinación del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR). Además, la DGCIN fue la encargada de ejercer la Coordinación del Comité de Cooperación Técnica del Grupo Mercado Común del MERCOSUR, gestionar el Proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y llevar adelante el Programa Federal⁵⁶.

⁵⁵ A modo de ejemplo, entre los países que han creado Agencias de cooperación para el desarrollo encontramos a Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Colombia.

⁵⁶ En el territorio argentino, existen numerosos actores que llevan adelante acciones de cooperación, tanto dependencias del gobierno nacional – ministerios, agencias, e institutos como el INTA, el INTI, entre otros - y actores subnacionales – gubernamentales y no gubernamentales, como municipios, gobiernos provinciales–

En cuanto a la oferta argentina de cooperación internacional, el FOAR se constituyó desde su creación en 1992 como la herramienta por excelencia que posee la Cancillería argentina para brindar cooperación. En sus inicios, durante el gobierno de Carlos Menem, promovía acciones de cooperación con el fin de insertar al país en el primer mundo. Luego de la crisis de 2001 y de profundos cambios en la política exterior, el Fondo pasó a planificar, financiar, coordinar la implementación y evaluar las acciones de cooperación técnica y científica con otros países en desarrollo. El envío de expertos a otros países, la recepción de profesionales extranjeros para su capacitación y el dictado de seminarios, fueron las modalidades de intercambio utilizadas por el FOAR para instrumentar las acciones de cooperación y dar curso a sus objetivos.

Entre sus objetivos, encontramos:

- Establecer y consolidar asociaciones para el desarrollo con otros países sobre la base de sus propias estrategias y prioridades nacionales, procurando la participación de todos los actores interesados.
- Generar y apoyar el fortalecimiento de ámbitos y mecanismos propicios para promover el intercambio de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas entre organizaciones argentinas y sus homólogas de otros países, apuntando de manera permanente a la generación en estas últimas de capacidades propias para el desarrollo.
- Desarrollar metodologías e instrumentos que permitan dinamizar los procesos de asistencia técnica a fin de maximizar el aprovechamiento de recursos humanos y financieros.

Con el fin de lograr un mayor impacto en materia de desarrollo y sinergias entre los actores involucrados, los proyectos que financió el FOAR se agruparon en tres grandes ejes temáticos (FOAR, 2008):

- Administración y gobernabilidad: en este campo, la acción de la Cooperación Sur-Sur buscó apoyar los esfuerzos de las instituciones de los Estados socios para recuperar,

que llevan adelante iniciativas de cooperación internacional de manera independiente. En este marco, el Programa Federal se encarga de la articulación de los esfuerzos de cooperación entre las estrategias nacionales y provinciales de cooperación, acoplando las acciones de cooperación descentralizada para evitar la fragmentación de la estrategia de cooperación y la duplicación de esfuerzos.

afianzar y ampliar la capacidad de gestión de sus estructuras estatales. Los proyectos que se ejecutaron bajo este eje contribuyeron, por lo tanto, a fortalecer capacidades de funcionarios e instituciones estatales para la gestión y/o para la formulación de políticas públicas.

- Derechos Humanos: constituyó uno de los principales ejes de la política exterior argentina del período, y su base son cuatro pilares: memoria, verdad, justicia y reparación. En este eje se englobaron los proyectos en los que se prestó asistencia técnica a diversos pueblos que, en su historia, han visto vulnerados sus derechos fundamentales en procesos políticos similares a los ocurridos durante la última dictadura militar argentina.

- Desarrollo Sustentable: los proyectos de Cooperación Sur-Sur que se agruparon en este eje apuntaron a favorecer el desarrollo de los sectores agroindustriales, de salud, industriales y de servicios, así como las capacidades científico tecnológicas, garantizando el empleo de calidad y la inclusión social. Asimismo, estos proyectos procuraron que en los organismos asistidos quedara la capacidad instalada necesaria para dar continuidad a ese enfoque del desarrollo y que se contemplara el cuidado de los recursos naturales para no comprometer a las generaciones venideras.

Adicionalmente, el FOAR tuvo una función central como mecanismo integrador de muchas de las actividades internacionales que realizaron los diferentes actores de la cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, puede afirmarse que en términos de capacidad de acción y planificación, Argentina cuenta con una política de cooperación para el desarrollo en marcha. No obstante, en numerosas ocasiones encontró limitaciones para llevar a cabo su función, en tanto existieron un espectro de iniciativas llevadas adelante por otras dependencias del Estado y por actores subnacionales sin conocimiento del Fondo. En dichas ocasiones, el solapamiento y el carácter fragmentado llegaron a entorpecer la formulación de políticas coherentes (Morasso, 2015b). De todas formas, el FOAR constituyó un instrumento que posibilitó generar prestigio y dar visibilidad al país a partir de la proyección de políticas públicas internas a nivel internacional (Lengyel y Malacalza, 2014).

Colacrai y Kern (2009) investigaron los escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur en Argentina, y formularon una propuesta institucional tendiente a superar estas limitaciones, que promueve la creación de un área interministerial y multinivel (nacional, provincial y municipal)

coordinada por la Cancillería argentina. Según las autoras, entre sus funciones principales el área debería, por un lado, coordinar la elaboración de un “Plan estratégico de Argentina en el régimen de cooperación internacional” que de cuenta de su rol dual y que establezca un marco de política plurianual; y, por el otro, diagramar un “mapa” de las cooperaciones, para propiciar una efectiva e institucionalizada coordinación y registro de las acciones de cooperación. A su vez, debería estar presente la iniciativa de monitorear y construir estadísticas de la totalidad de la cooperación recibida y ofrecida por Argentina, en un intento por mejorar las acciones de cooperación sur-sur en distintos ámbitos.

2. LA OFERTA ARGENTINA Y MEXICANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA HACIA AMÉRICA LATINA

Los ocasionales reveses, avances y retrocesos, e insuficiencias institucionales no han sido obstáculos insuperables para movilizar el potencial para la ejecución de proyectos de cooperación por parte de entidades argentinas y mexicanas. La consolidación de la práctica de cooperación internacional para el desarrollo en la primer década del siglo XXI que tuvieron ambos países, especialmente en lo que respecta a las acciones y proyectos de cooperación técnica y científica entre países en desarrollo, ha sido una muestra de ello.

En este marco, resulta pertinente mencionar que dados sus particulares status de PRM en el sistema internacional, Argentina y México se ubicaron en un espacio propicio para jugar el doble rol de oferentes y receptores de cooperación internacional, como socios de países con menores niveles de desarrollo relativo a los que brindan sus conocimientos y capacidades técnicas y humanas en temáticas en los que el país ha logrado altos niveles de desarrollo.

A lo largo del período de estudio, el interés que manifestaron desde un principio respecto de la oferta de cooperación, los condujo a formar parte del grupo de países latinoamericanos más activos en materia de cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, según el último Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica elaborado por la SEGIB (2015), Argentina y México se encontraron entre los 5 países que explicaron el 85% del total de los proyectos ofrecidos en 2013, junto con Brasil, Chile y Uruguay.

En vistas a caracterizar el rol de oferentes de CSS de Argentina y México, en el presente apartado se presentan el volumen, el perfil sectorial y el alcance de las acciones y proyectos de cooperación técnica y científica en el período 2005-2014, en la región latinoamericana. En lo que respecta a la modalidad de CSS, la caracterización está centrada en la cooperación bilateral

sur-sur⁵⁷, ya que si bien ambos países ofrecieron CSS en sus otras modalidades (como por ejemplo la modalidad triangular y multilateral⁵⁸), la cooperación bilateral sur-sur ha sido la modalidad más extendida; asimismo, se analizaron las acciones y proyectos de cooperación técnica y científica, por haber sido ésta reconocida por ambos países como la dimensión en la cual enfocaron sus esfuerzos en su rol como oferentes de cooperación. Finalmente, la presente investigación tiene recorte en las acciones de cooperación llevadas adelante en la región latinoamericana, ya que si bien la oferta argentina y mexicana de cooperación se extendió hacia otras regiones (por ejemplo, de África y Asia), la misma ha sido históricamente la región de preferencia para el intercambio de buenas prácticas a través de la cooperación internacional.

La caracterización de la oferta de cooperación de ambos países se realizó en base a los datos presentados en los informes anuales de cooperación sur-sur de la SEGIB, y, en menor medida a las publicaciones oficiales del FOAR y de la AMEXCID. Resulta menester mencionar que la SEGIB ha relevado la información para la formulación de sus informes por medio de un cuestionario previamente remitido a las Agencias o Direcciones de cooperación de los países miembro. Esto se debe a que,

“...a diferencia de la AOD que brindan los miembros del CAD, los estados que participan en mecanismos de CSS no cuentan con operaciones estandarizadas y sistemas de información, por tanto no es posible obtener información confiable y comparable sobre las modalidades cooperativas y los montos involucrados” (Morasso, 2015a:54).

Como consecuencia, frente la falta de consenso general respecto de la identificación y medición de la CSS, la información disponible de la oferta de cooperación en cada año del período analizado difiere tanto cualitativa como cuantitativamente, además de ser escasa en algunos casos.

⁵⁷ La Cooperación Bilateral Sur-Sur es la más frecuente de las modalidades. Se produce cuando un gobierno de país en desarrollo ofrece cooperación a otro y la misma se concreta en una acción de cooperación, con un tiempo determinado de ejecución y una cantidad determinada de recursos disponibles (Lengyel y Malacalza, 2010).

⁵⁸ Tanto Argentina como México llevaron adelante cooperación en su modalidad multilateral, que comprende los vínculos de cooperación con organismos multilaterales del sistema de la ONU, la OEA y otros esquemas intergubernamentales, incluyendo los regionales y subregionales, la Unión Europea, y los mecanismos globales de Medio Ambiente. Es importante destacar que, a diferencia de los países de la OCDE que incluyen las contribuciones a instituciones internacionales a la hora de contabilizar la AOD, los PRM no contabilizan esta modalidad de cooperación como información relevante a la hora de cuantificar cuánto donan a la cooperación internacional (Prada et al., 2010).

2.1 EL VOLUMEN

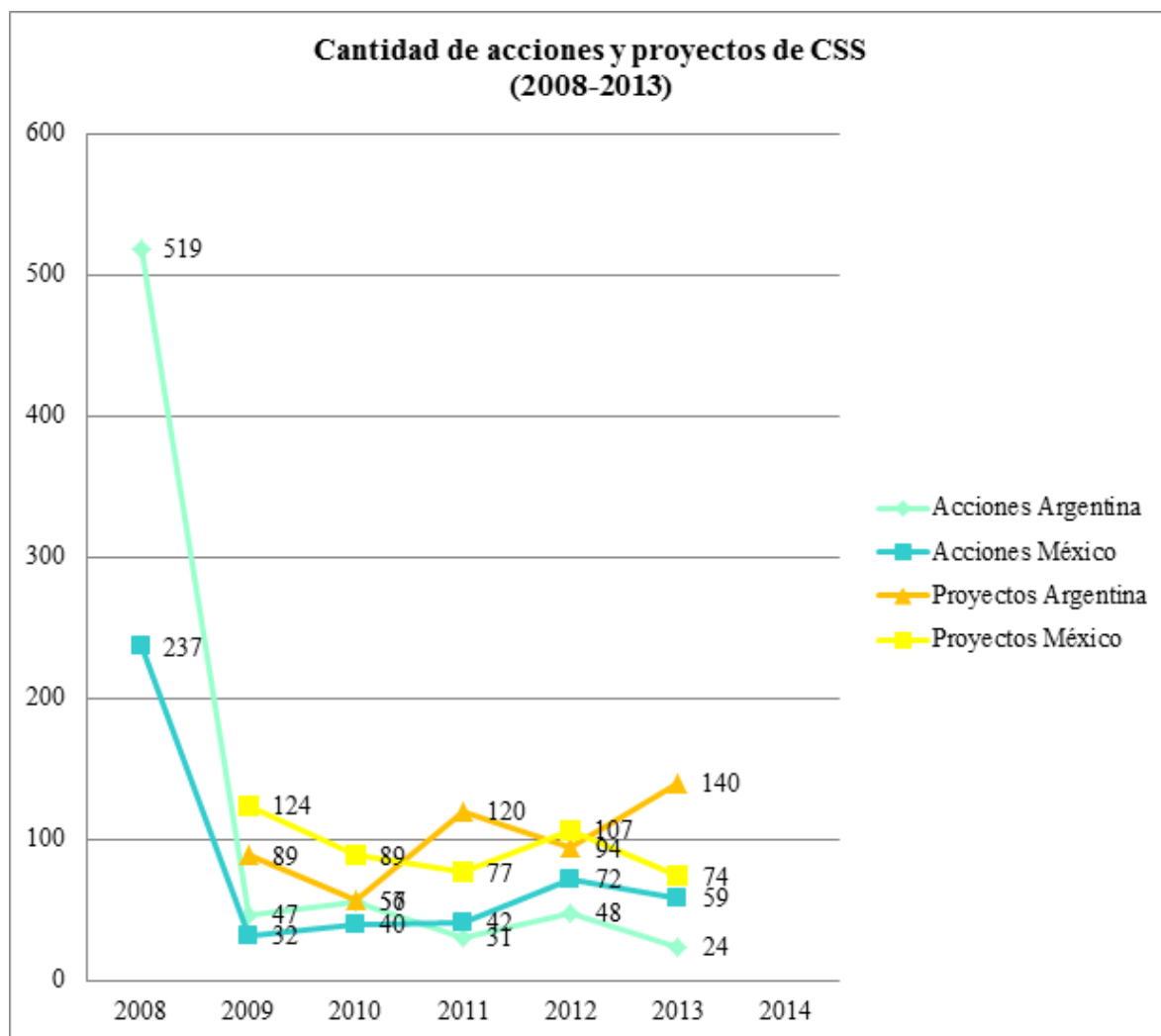
Para la medición del volumen de la oferta de CSS, resulta menester mencionar que tanto la calidad como la cantidad de información consultada ha sido muy variable de año a año, habiendo sido notoria una progresiva mejora en el registro de información por parte de las AMEXCID, la DGCIN o el FOAR. Sin embargo, como no existió un consenso general respecto de la manera de medir y cuantificar la cooperación, en algunas ocasiones se hizo visible la parcialidad o carencia de información.

Si se observan los informes anuales de la SEGIB, se constata que existieron al menos 3 formas de medir la cooperación: la cuantificación del número de acciones y/o proyectos⁵⁹; la asignación de un coste a las acciones y/o proyectos; y la medición del impacto generado, por medio, por ejemplo, de la identificación del número de beneficiarios.

En la presente investigación, la medición de la oferta argentina y mexicana de CSS se basó en la cuantificación del número de acciones y/o proyectos de acuerdo con la información disponible. En este sentido, por ejemplo, recién a partir del año 2009 se cuenta con información que cuantifica la CSS diferenciándola en acciones y proyectos, ya que con anterioridad a esa fecha solo se encuentra cuantificada en acciones en el año 2008 y la cantidad de las mismas no está disponible para los años 2005, 2006 y 2007.

⁵⁹ La diferencia entre una acción y un proyecto de cooperación, radica en que una acción representa una expresión concreta y acotada de la Cooperación Internacional. Se ejecuta en un solo sector y/o tema a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.). Cuando es parte de un proyecto es el medio para alcanzar los objetivos y resultados del proyecto; por el contrario, cuando no es parte de un proyecto, es una acción puntual. Un proyecto, en cambio, es un conjunto de acciones encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico, a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores y/o temas. Posee los siguientes elementos: periodo de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, programa en que se inserta; e igualmente, debe prever un mecanismo de seguimiento y evaluación. Se habrá aprobado en un marco de cooperación (comisión mixta, acuerdo interinstitucional, acuerdos generales de cooperación, o similares) (SEGIB, 2010).

Gráfico I. Acciones y proyectos de CSS llevados adelante por Argentina y México en Latinoamérica (2008-2013).



Fuente: elaboración propia con base en los Informes de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014).

Cuando se observa el Gráfico I, es necesario tener en cuenta que tanto los aumentos como las disminuciones de acciones de cooperación han sido reales y efectivos en algunos casos, pero en otros han respondido a cuestiones metodológicas, de sistemas de registro o de tiempos de duración de las acciones y proyectos. En este sentido, al no haber estado reflejada la duración ni la calidad de los proyectos cuantificados, en numerosas ocasiones la disminución del número de proyectos respondió a la implementación de proyectos de cooperación a más largo plazo que en ocasiones se enmarcan en programas, habiéndose producido una mejora cualitativa que no se vio reflejada en el plano cuantitativo.

En efecto, es necesario destacar que la cooperación ofrecida por ambos países experimentó una notable mejoría en el tiempo, tanto en lo referido a la extensión de los proyectos (que se volvió más prolongada en numerosos casos), como a la generación de un mayor número de proyectos en relación con la cantidad de acciones. De hecho, ya desde 2008 Argentina y México ofrecieron más proyectos que acciones, conformando éstos, respectivamente, el 62,9% y el 76,6% del total de su oferta de CSS, relación que se mantuvo alrededor de esos porcentajes en los siguientes años (SEGIB, 2009). Gracias a ello se dotó de mayor continuidad las relaciones bilaterales de cooperación y se alcanzaron resultados más sostenibles en los proyectos.

Más allá de las consideraciones expuestas, y a pesar de no contar en algunos casos con datos numéricos para cuantificar la CSS ofrecida en el Gráfico I, al observar los Informes sobre la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, se constata que entre los años 2005 y 2014, Argentina y México se encontraron entre los 5 países más activos de la región latinoamericana en materia de oferta de CSS. Más aún, a excepción de los años 2009 y 2010, se ubicaron entre los 3 países que ofrecieron el mayor porcentaje relativo de acciones y/o proyectos de CSS de la región. En el caso de Argentina, como se afirma en el documento oficial sobre “Lineamientos de Cooperación Sur-Sur 2013-2015” (2012), durante la década 2002-2012, se implementaron 884 proyectos de cooperación técnica, generando un aumento del 100% respecto de la actividad media desarrollada a través del FOAR en los últimos 20 años.

2.2 EL PERFIL SECTORIAL

En cuanto al perfil sectorial⁶⁰, la determinación del mismo otorga un panorama relativo del grupo sectorial preferido, en el que se situaron la mayor parte de las acciones de CSS, desvelando cuáles son las capacidades más fuertes de cada país. Para definir el perfil sectorial de Argentina y México, se siguió la clasificación por grupos sectoriales utilizada por la SEGIB, a saber:

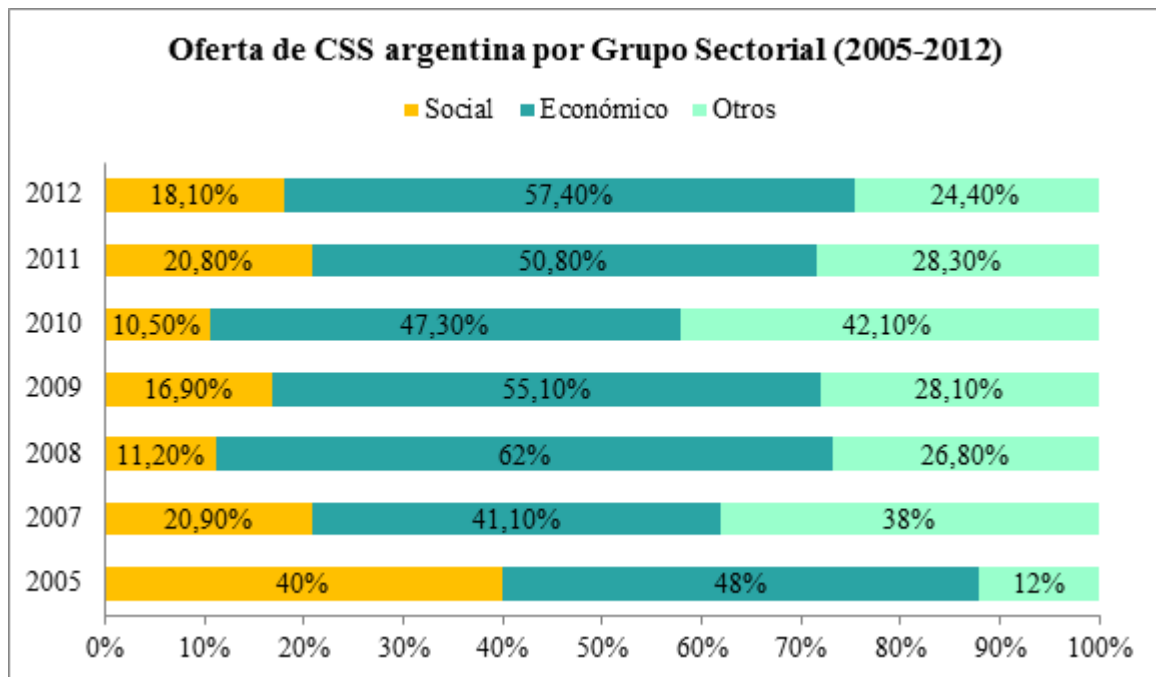
- Social (educación, salud, saneamiento y abastecimiento de agua, políticas sociales y de viviendas, entre otros);

⁶⁰ La clasificación sectorial utilizada por la SEGIB se obtuvo de la modificación de la clasificación que utilizaba el CAD de la OCDE. A partir de la edición 2009 del Informe, se comienza a desagregar la información recibida por sectores de actividad, permitiendo una mejor aproximación al perfil de especialización de cada uno de los casos.

- Económico, desglosado en Infraestructura (energía, comunicaciones, transporte, finanzas, empresas, ciencia y tecnología, empleo, etc.) y Sectores Productivos (extractivas, agricultura, silvicultura, pesca, construcción, industria, turismo, comercio, etc.);
- Otros (gobierno y sociedad civil, derechos humanos, cultura, género, ayuda humanitaria, medio ambiente, prevención de desastres).

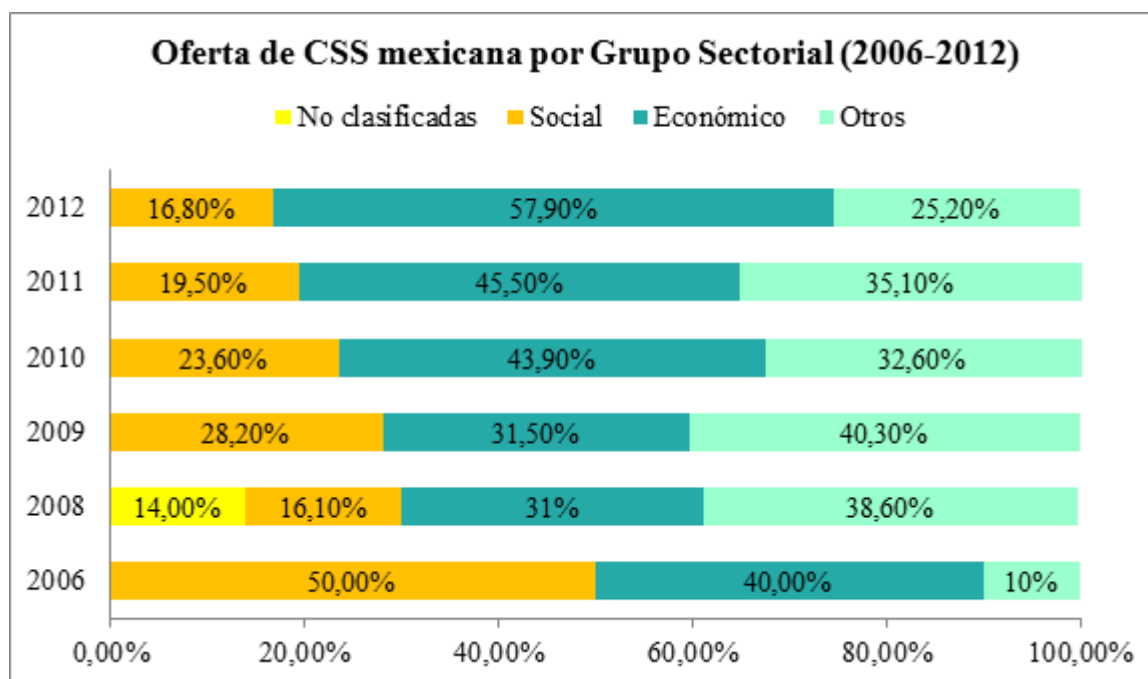
A su vez, desde el Informe 2009 (SEGIB, 2009) se contó con información relativa a los sectores de actividad desagregados, lo que permitió delimitar aún más los perfiles de Argentina y México como oferentes de CSS.

Gráfico II. Oferta de CSS argentina por Grupo Sectorial (2005-2012).



Fuente: elaboración propia con base en los Informes Iberoamericanos de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014).

Gráfico III. Oferta de CSS mexicana por Grupo Sectorial (2006-2012).



Fuente: elaboración propia con base en los Informes Iberoamericanos de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014).

Al observar los Gráficos II y III se constata que tanto Argentina como México presentaron un perfil a simple vista similar, en tanto basaron la mayor parte de sus acciones y proyectos en la transferencia de capacidades económicas y, en menor medida, de capacidades englobadas en el grupo sectorial “otros” y “social”. Dentro de dichas capacidades económicas, resulta relevante mencionar que en el período estudiado primaron las acciones y proyectos relativos a los Sectores Productivos, superando ampliamente a los orientados hacia la Infraestructura, que quedó relegada a porcentajes insignificantes.

Dentro del grupo sectorial económico, en el caso argentino (que fue mayoritario a lo largo de todo el período analizado) se destacó el sector agropecuario, llegando a representar 1 de cada 5 proyectos del total ofrecido en el año 2012. Las acciones y proyectos relativos a la ganadería fueron los más significativos, abarcando lácteos, mejoramiento genético, bovinos, especies autóctonas criollas y camélidos, entre otros; sin embargo, también se destacaron los agrícolas, fundamentalmente en materia de regadíos, seguridad alimentaria y autoproducción. Muy cerca del sector agropecuario encontramos al sector industria, habiéndose destacado en particular las acciones y proyectos que apuntaban al desarrollo de plantas agroindustriales y de

cadenas productivas orientadas a la obtención de derivados agropecuarios y textiles. En menor medida estuvieron también presentes las acciones y proyectos orientados al sector pesca, ciencia y tecnología, y actividades extractivas.

En el caso mexicano, dentro del grupo sectorial económico fue el sector agrícola, seguido por el agropecuario, el que se destacó, llegando a representar 1 de cada 4 proyectos del total ofrecido en 2012, destacándose los fitosanitarios, los de manejo genético y los orientados a la minimización de riesgos asociados a la actividad. También se destacaron las acciones y proyectos en el ámbito de la ciencia y la tecnología, y, en menor medida, en pesca, energía y actividades extractivas.

El grupo sectorial social, en el caso mexicano, fue el que abarcó la mayor parte de acciones de cooperación en el año 2005. Dentro del mismo, la educación, la salud y el abastecimiento y saneamiento de agua, fueron los sectores que abarcaron la mayoría de las acciones y proyectos de cooperación. Por su parte, para Argentina el grupo sectorial social ocupó en todos los casos el tercer lugar, a excepción del año 2005 cuando representó el 40% de las acciones ofrecidas. La salud fue el sector que englobó la mayor parte de acciones y proyectos, seguida, en menor medida, por la educación y el abastecimiento y saneamiento de agua. A modo de ejemplo, las investigaciones médicas, los controles sobre fármacos y el fortalecimiento de las instituciones sanitarias fueron las que más englobaron las acciones y proyectos ofrecidos en 2013.

Por último, el grupo sectorial “otros”, que abarcó la mayor parte de las acciones y proyectos ofrecidos en los años 2008 y 2009 por México, mostró una gran diversificación en lo que refiere a sectores de actividad. En este sentido, si bien el fortalecimiento institucional y el medio ambiente fueron marcadamente mayoritarios, también resultaron dignos de mención los relativos a prevención de desastres, ayuda humanitaria, cultura y género. La justicia, la seguridad y el aumento de capacidades estadísticas fueron en 2009 las 3 áreas de actuación que se adjudicaron la mayor parte de los proyectos de fortalecimiento institucional. El caso argentino muestra un perfil menos diversificado, centrado en el fortalecimiento institucional y, en menor medida, en medio ambiente y derechos humanos, por ejemplo, en acciones y proyectos antropológico-forenses.

2.3 EL ALCANCE GEOGRÁFICO

Finalmente, la variable de alcance geográfico, permite identificar la distribución de la CSS por países, para observar la proyección y la dimensión real que tuvo la oferta de CSS de Argentina y México en el período estudiado. Las necesidades del socio receptor han resultado cruciales a la hora de elegir el destino que van a tomar los flujos de CSS de un país. Sin embargo, también han entrado en juego otras variables e intereses, como pueden ser la proximidad geográfica, el desarrollo de la frontera, la reducción de asimetrías regionales, la trayectoria histórica, los vínculos lingüísticos o culturales, la existencia de vínculos comerciales y de inversiones, la afinidad política, y las motivaciones geopolíticas, entre otros.

Al analizar la información existente respecto de los casos de estudio, se confirmó una tendencia de Argentina y México a destinar la mayor parte de acciones y proyectos de CSS a su área fronteriza natural. En este sentido, si bien ambos países tuvieron presencia en casi todo el continente latinoamericano, las iniciativas se destinaron primordialmente hacia los países de menor desarrollo relativo con los que comparten frontera. De hecho, observamos que la oferta de ambos países puede considerarse como transfronteriza y acotada, en sintonía con la tendencia mundial identificada por Naciones Unidas según la cual “los cooperantes emergentes trabajan primeramente con sus vecinos y en iniciativas de cooperación técnica principalmente, siendo acotada la cooperación financiera” (Morasso, 2015b).

En el caso de Argentina, como puede observarse en los Informes de la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, el radio de acción tuvo como principales socios a Paraguay y Bolivia. De hecho, tanto Paraguay como Bolivia aparecieron en los informes de la SEGIB del período estudiado como los principales socios receptores de CSS argentina, llegando a recibir el 60% de las acciones ofertadas por Argentina en 2009. El resto de la cooperación argentina se dispersó por el territorio latinoamericano, de mayor a menor cercanía geográfica, desde Perú, Venezuela y Panamá, hasta Guatemala y el Salvador. Por otra parte, si bien a partir de 2008 se buscó como lineamiento estratégico de cooperación una diversificación y extensión de relaciones de cooperación hacia otros territorios como África y Asia, la proporción de iniciativas extra-regionales resultó ser escasa (Lengyel y Malacalza, 2014).

En el caso de México, como puede observarse en los Informes de la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, su radio de acción tuvo epicentro en Centroamérica y el Caribe, perdiendo gradualmente intensidad hasta situarse en los países andinos y, en menor medida, en el cono

sur. El énfasis que México le dio a su cooperación con Centroamérica y el Caribe fue resultado de una estrategia de política exterior, que si bien estuvo fundamentada en elementos de fortalecimiento institucional y de promoción del desarrollo de sus socios fronterizos como en el caso argentino, también tuvo en consideración elementos de seguridad nacional, con el objetivo de contribuir al mantenimiento de la paz en la zona. En Centroamérica, los principales socios receptores fueron El Salvador, en primer lugar, seguido por Guatemala Honduras, Costa Rica y Nicaragua; a su vez, entre los principales socios andinos se encontraron Perú, Ecuador y Colombia; y, finalmente, entre los caribeños se destacó República Dominicana.

CONSIDERACIONES FINALES

El Siglo XXI fue testigo desde sus comienzos de fenómenos que marcaron una mutación en la lógica de la distribución de poder existente en el régimen internacional. Por un lado, cabe mencionar la crisis económica y financiera que tuvo origen en Estados Unidos en el año 2008, que afectó principalmente a los países desarrollados, quienes iniciaron un período prolongado de tasas de crecimiento económico bajas y hasta negativas, con graves consecuencias sociales y políticas. Como contracara de este “descenso”, muchos países en desarrollo asistieron a un “ascenso”, asentado en un creciente potencial económico, que se tradujo en un mayor peso y aspiraciones respecto de su presencia internacional. A su vez, existió un proceso de “diferenciación” entre estos países emergentes, tanto respecto de su capacidad a la hora de incidir en el régimen internacional, como en las estrategias de inserción internacional escogidas.

Tal como se expuso en la presente investigación, estos fenómenos ocurridos en el régimen internacional dieron una nueva impronta al Régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por una parte, se produjo una “fuga de donantes” de los países ascendentes, a menudo PRM, ya que los flujos de cooperación provenientes de los donantes tradicionales comenzaron a dirigirse a los Países de Renta Baja. Paralelamente, los PRM que habían adquirido experiencias exitosas en ciertas dimensiones del desarrollo, comenzaron a compartirlas con otros países en desarrollo, inaugurando un período de auge de la CSS, acompañada por iniciativas de cooperación triangular. Partiendo de la consideración del carácter político de la CSS, las estrategias de CSS llevadas adelante por los países emergentes estuvieron estrechamente vinculadas con el proceso de “diferenciación” mencionado, en tanto fueron determinadas por los modelos de inserción internacional escogidos por cada país.

En este contexto surgieron los interrogantes que guiaron la presente investigación, que se enmarca en el debate presente sobre los PRM y la CSS en el seno del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este sentido, se partió de la idea de que resulta necesaria la formulación de miradas desde el Sur de la problemática, en tanto la misma amerita la búsqueda de enfoques más creativos y la adopción de abordajes más complejos y variados, que enriquezcan la disciplina de las Relaciones Internacionales de manera acorde con los cambios que se vienen sucediendo en las estructuras de poder. De esta forma, se buscó como objetivo

general analizar las estrategias de CSS de Argentina y México como PRM en el período 2005-2014. Siguiendo esta línea, se planteó que siendo las estrategias de CSS de Argentina y México dimensiones propias de cada política exterior, las mismas presentaron diferencias claras que se reflejaron en sus posturas en torno al debate sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional y en los mecanismos institucionales a través de los cuales gestionaron la CSS, aunque presentaron perfiles similares como oferentes de cooperación en América Latina.

Considerando este escenario, a modo de introducción en la problemática que enmarca el presente trabajo, en el primer capítulo se presentó una breve caracterización del Régimen Internacional en el período estudiado, para luego hacer foco en la delimitación del lugar de los PRM en el Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este caso, en primer lugar, se constató el “rol dual” que comenzaron a asumir los PRM con creciente fuerza a partir del Siglo XXI, sumando a su rol tradicional de receptores de cooperación, el de oferentes; en segundo lugar, se presentaron las demandas de los PRM como receptores de AOD, centradas en el cuestionamiento de la reducción de flujos de cooperación por parte del CAD y en la necesidad de sostener una presencia activa de la cooperación internacional en sus territorios; por último, se expusieron los reclamos de los PRM como oferentes de cooperación, apoyados en la necesidad de que su creciente potencial como oferentes de cooperación no tradicional, se refleje en una escucha activa de sus voces y una mayor representatividad en el Régimen de Cooperación en general.

En este primer recorrido, se pudo comprobar que como contracara del crecimiento económico y del papel activo que comenzaron a tener los PRM como “oferentes” de cooperación en el Siglo XXI, se ha producido un debilitamiento de su papel como “receptores” de AOD, apoyado en la creencia de que los países que alcanzaron un cierto nivel de ingresos tienen que comenzar a asumir la responsabilidad de su propio desarrollo. Sin embargo, esta creencia que condujo a reducir la ayuda destinada a los PRM es cuestionable, en tanto la elección de la renta como indicador de desarrollo no contempla su carácter amplio y multifacético, y deja lado la importancia de que el aumento de la renta sea acompañado por procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos, que aborden la desigualdad social y productiva persistente al interior de los PRM.

Por otro lado, encontramos que las mayores capacidades que fueron atribuidas a los PRM a la hora de asumir su propio desarrollo, sumado al creciente protagonismo que viene adquiriendo la CSS, no han sido traducidos en un proporcional reconocimiento de las voces de los nuevos oferentes en el seno del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Frente a este hecho, se arriba a la conclusión de que el aporte que podrían hacer los PRM a la elaboración de un nuevo diagnóstico que amplíe el debate más allá de la mirada de los socios tradicionales, es valioso, pero más aún, necesario. Esto se debe a que su rol dual los ha convertido en interlocutores claves para el mejoramiento del régimen en su conjunto, fundamentalmente en lo que refiere a la elaboración de un diagnóstico acertado de la situación actual de la cooperación, que reconozca y valide la naturaleza particular de la CSS y sus ventajas frente a la cooperación norte-sur (su menor costo y la confianza, conocimiento y aprendizaje mutuos que promueve).

Una vez presentado el contexto en el que se enmarca la presente investigación, se comenzó a poner el foco en los casos de estudio: Argentina y México como PRM que ofrecen CSS. De esta forma, el segundo capítulo de la investigación se centró en las estrategias de CSS argentina y mexicana como dimensiones de sus políticas exteriores. A partir del reconocimiento del carácter político de la CSS, se planteó su estrecha vinculación con el modelo de política exterior, y de esta última con el modelo de desarrollo escogido por ambos países. Consecuentemente, se constató que las políticas exteriores de Argentina y México presentaron diferencias estructurales, especialmente en el nivel político, y ello impactó directamente en la conceptualización de la que partió la CSS y en el lugar que ocupó la misma en la política exterior.

En primer lugar, se analizaron los modelos de desarrollo y se comprobó que mientras Argentina presentó un modelo de desarrollo endógeno asentado en el fortalecimiento de los vínculos sur-sur, México mantuvo un modelo de desarrollo aperturista centrado en los vínculos norte-sur. A partir de ello, los lineamientos de política exterior adoptados por las administraciones en cuestión, tuvieron diferencias estructurales. Por un lado, Argentina optó por un alejamiento relativo con los Estados Unidos, combinado con una marcada profundización de los vínculos sur-sur y con la elección de Latinoamérica como área prioritaria de su política exterior; a su vez, se apostó por esquemas de integración pos-liberales que buscaban una integración social y productiva, y se defendió en el ámbito multilateral la

importancia de la articulación de los países del Sur para lograr una reestructuración institucional global. Por su parte, México otorgó prioridad a los vínculos Norte-Sur, especialmente con Estados Unidos, combinado con un alejamiento en los hechos de Sudamérica y con una primacía del objetivo estratégico de mantener su influencia en Centroamérica y El Caribe; a su vez, se apostó por esquemas de integración aperturistas, apoyados en tratados de libre comercio, y en el ámbito multilateral se adoptó un “rol polivalente” que le otorgó el rol de “puente” entre el Norte y el Sur.

Al adentrarnos en el modelo de relación existente entre los lineamientos de política exterior expuestos y la estrategia de CSS, se arribó a la conclusión de que ha sido en los dos casos instrumental, en tanto la CSS estuvo subordinada a la agenda de política exterior tanto en el caso de Argentina como en el caso de México. Aún más, se comprobó que para ambos países la CSS ocupó un lugar de importancia en el período de estudio, que se vio reflejado en su consolidación como oferentes de cooperación. A simple vista, las estrategias de CSS desplegadas podrían considerarse similares, en tanto el lugar de importancia otorgado a la CSS se asentó en la búsqueda de influencia política y económica en la región, para generar poder blando en el plano internacional y garantizar el acceso a mercados. Sin embargo, no hay que perder de vista que las concepciones de fondo subyacentes a las estrategias de CSS fueron diferentes.

Por un lado, Argentina le dio a la CSS un sentido esencialmente político, ya que tras un primer período post-default en el que se buscaron sin éxito fondos de AOD para salir de la crisis, la CSS pasó a concebirse como instrumento para tejer alianzas que permitieran al país no solo diversificar los vínculos comerciales y en materia de inversiones, sino más aún abandonar el aislamiento internacional presentándose como interlocutor válido del sur en los debates globales. En este marco, se buscó la generación de poder blando por medio de la adscripción discursiva a la CSS y de la promoción del potencial del diálogo sur-sur, para promover una visión de desarrollo alternativa a la mercado-céntrica, presente tanto en los esquemas de integración regional como en las instituciones globales. A su vez, se promovió una nueva conceptualización de la cooperación internacional con la intención de que se abandone definitivamente la categoría de “ayuda” verticalista, propia de la cooperación norte-sur.

México, por su parte, imprimió a su estrategia de CSS un sentido económico, en tanto fue utilizada como instrumento para profundizar y mantener la influencia económica en Centroamérica y el Caribe, acompañado de un sentido político que procuraba la obtención de acompañamiento de su rol de “país puente” entre el norte y el sur en el plano internacional. En este caso, a diferencia de Argentina, la generación de poder blando por parte de México tuvo raíces en su identidad dual entre el norte y el sur, y estuvo apoyada en la búsqueda de protagonismo y ampliación de su rol polivalente en el plano multilateral, desde una mirada poco crítica del *status quo* que promovía la visión de desarrollo aperturista tradicional. A su vez, México promovió una concepción de la CSS que se diferencia de la argentina, en tanto se sostiene que la CSS puede considerarse verticalista cuando los países interactúan sin cofinanciar las acciones de cooperación, despojando de esta forma a la CSS de uno de sus pilares más destacados: la horizontalidad.

Vemos de esta forma que las concepciones de fondo subyacentes a las estrategias de CSS de Argentina y México se materializaron en numerosos espacios: uno de los más notables fue el debate sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es por ello que en el tercer capítulo se abordaron los perfiles adoptados por ambos países al interior del debate, tomando en consideración los espacios que privilegiaron a la hora de debatir, sus posiciones respecto de la Declaración de París, y su postura en el debate sobre el rol de los PRM en el Régimen de Cooperación. A lo largo de este recorrido, se constató que los lineamientos generales de política exterior que determinaron las estrategias de CSS adoptadas (tales como el lugar que ocuparon los vínculos sur-sur, el privilegio de ciertos espacios de debate internacional por encima de otros, los principales socios comerciales, entre otros), dieron forma a su vez a la postura que acogieron los gobiernos en el debate en cuestión.

En este marco, se caracterizó al debate sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo como un debate interparadigmático, en el que existieron desde un principio marcadas diferencias en las posiciones que adoptaron los donantes tradicionales y los nuevos oferentes. A su vez, se comprobó que dentro de los nuevos oferentes no existió un consenso en torno al debate vigente, debido primordialmente a sus diversas orientaciones de política exterior y al papel que asumieron como oferentes de CSS. Por el contrario, hubo países oferentes de cooperación que buscaron incidir de manera autónoma en los debates y fueron

críticos o se opusieron a la agenda de la eficacia; y hubo otros que permanecieron alineados a los donantes tradicionales, promoviendo las reglas y estructuras del CAD/OCDE.

Tal como pudo observarse a lo largo del capítulo, Argentina demostró haber adoptado una postura más cercana al Paradigma de la Horizontalidad, y México una postura más afín al Paradigma de la Eficacia de la Ayuda. En este sentido, Argentina privilegió los espacios de debate más representativos del Sistema de Naciones Unidas y estuvo ausente en los Foros de Alto Nivel sobre Cooperación al Desarrollo, buscando incidir en los debates para que se reconozca a la CSS como una modalidad que tiene una concepción de la cooperación y una filosofía diferente de la cooperación norte-sur, y, como tal, no puede compartir los mismos principios, responsabilidades y compromisos que emanan de la Declaración de París. Más aún, la postura argentina partió de la consideración de que las causas de la falta de eficacia de la ayuda radican en la estructura poco representativa del actual Régimen, y de que la atención debería estar puesta en la calidad del proceso de cooperación más que en la eficacia de los resultados, apostando por una evaluación por proceso con predominio de indicadores cualitativos.

México, por su parte, volvió a apelar a su rol de “país puente” entre el norte y el sur, teniendo presencia tanto en la plataforma de debate unificada OCDE/CAD como en los foros propuestos por el Sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, puede afirmarse que su postura muestra un compromiso con las políticas de los donantes tradicionales y una promoción de la articulación de la CSS con la agenda de la eficacia emanada principalmente de la Declaración de París. En este sentido, la incidencia mexicana en los debates ha buscado desterrar la concepción de que la CSS y la cooperación norte-sur son incompatibles, para abogar por la integración y adaptación de la CSS a la estructura y los principios del Régimen actual. Más aún, el accionar mexicano de CSS se ha desplegado bajo principios compatibles con los planteados por la agenda de la eficacia, apegándose a la metodología de evaluación por resultados con predominio de los indicadores cuantitativos.

Más allá de toda diferencia, hay una cuestión innegable: la importancia creciente de los nuevos donantes ha llevado a presiones para reducir las desigualdades presentes en la arquitectura del Régimen Internacional de Cooperación para el Desarrollo. Hasta el momento, los incentivos fueron pocos para que los oferentes de cooperación que no pertenecen al CAD

llevaran adelante su cooperación en los términos que ofrece la Declaración de París. Esto se debe no únicamente a la naturaleza diferente que presentaron las CSS y la cooperación norteamericana, sino también a la incapacidad de llevar adelante la sistematización y medición que se derivan de la misma.

Esta última consideración nos adentra en el último capítulo del trabajo, que versa sobre la institucionalización de la CSS y la oferta de cooperación técnica de Argentina y México en América Latina y el Caribe. Resulta pertinente destacar que la información accesible sobre el tema resultó ser acotada y, en algunos casos, escasa, ya que si bien los países del sur han venido desarrollando sistemas de registro y monitoreo de los montos y actividades de cooperación, aún predomina la escasez de dichos mecanismos. El análisis realizado permitió constatar, por un lado, que el nivel de institucionalización de la CSS en México es mayor que en Argentina, al haber estado contemplada la cooperación internacional en su Constitución Nacional como uno de los ejes orientadores de la política exterior y al haber dispuesto de una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo que dio cauce a ese principio como su andamiaje jurídico; por el otro, se comprobó que ambos países se consolidaron como oferentes de cooperación en el período estudiado, con un perfil sectorial similar, apoyado principalmente en acciones y proyectos de tinte económico, que se desplegaron principalmente en sus fronteras inmediatas.

En la primera parte del capítulo, el foco estuvo puesto en los avances que tuvieron ambos países en darle un marco institucional a la oferta de CSS desarrollada. Analizando los casos de estudio, se arribó a la conclusión de que los esfuerzos de institucionalización de México fueron mayores que los de Argentina. Este hecho se vinculó directamente con las posturas que presentaron Argentina y México en relación a los debates sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en tanto una mayor institucionalización ha buscado como fin último el mejoramiento cualitativo de la eficacia de la cooperación para el desarrollo como una demanda mundial. Sin embargo, si bien la menor institucionalización de la CSS por parte de Argentina implica una limitante a la hora de pensar la cooperación internacional como política de Estado, la misma no se tradujo en términos de una menor capacidad de acción y planificación.

En la segunda parte del capítulo, se presentaron el volumen, el perfil sectorial y el alcance geográfico de la oferta de CSS argentina y mexicana. En lo que respecta al volumen de acciones y proyectos ofrecidos, se constató que a lo largo del período estudiado ambos países se encontraron entre los 5 mayores oferentes de la región latinoamericana. Al considerar el perfil sectorial, el grupo sectorial económico concentró el mayor número de acciones y proyectos, principalmente los relativos a los Sectores Productivos, en especial el sector agropecuario. Finalmente, la variable de alcance geográfico demostró que la mayor parte de la cooperación técnica se ofreció a los países de su área fronteriza natural (Paraguay y Bolivia en el caso de Argentina, y Centroamérica en el caso de México), de manera concomitante con la tendencia mundial de los cooperantes emergentes a trabajar principalmente con sus vecinos.

Resultó interesante arribar a la conclusión, expresada en la hipótesis general que guió la investigación, de que las diferencias presentes en el campo de la política exterior, la estrategia de CSS, el debate sobre la arquitectura del Régimen de Cooperación, y la institucionalización de la CSS, no tuvieron impacto directo en el volumen, el perfil sectorial y el alcance geográfico de la CSS. Por el contrario, estos últimos siguieron patrones similares, que a simple vista podrían arrojar la sensación de que se asientan en estrategias de CSS sin muchos contrastes.

Sin embargo, a lo largo del recorrido realizado en la presente investigación, se expusieron dichos contrastes, a menudo basados en una dicotomía ya tradicional: la norte-sur. En este sentido, la cooperación norte-sur que ha actuado históricamente como principio orientador del Régimen, debe hoy convivir con nuevos principios alternativos. En este caso, las posturas adoptadas por un gran número de PRM que llevaron adelante estrategias de CSS asentadas en políticas exteriores autónomas y aseverativas, tuvieron como trasfondo la “búsqueda de otra cooperación para otro desarrollo” (Riviera de la Rosa, 2013:71) que representó una visión alternativa a la lógica eurocéntrica prevaleciente, y que vino a ampliar la mirada del desarrollo y la cooperación presente en el Régimen en general. Otros PRM, por el contrario, optaron por apuntalar el lugar dominante que ocuparon los donantes del norte a la hora de establecer las reglas de juego vigentes, la mirada economicista del desarrollo y la adaptación de las nuevas modalidades de cooperación a la cooperación verticalista tradicional.

Como cierre de este trabajo, resta decir que el recorrido iniciado en la búsqueda de la democratización del Régimen de Cooperación para el Desarrollo y de un nuevo lugar para los

PRM y la CSS, está lejos de finalizar. Más aún, los avances logrados no están garantizados, sino que pueden convertirse en retrocesos si no se definen posturas más unificadas desde la región, capaces de posicionar las miradas del sur en los diferentes foros de discusión internacional. La crisis que el Régimen actual conlleva demuestra que la cooperación internacional está cambiando y que existen nuevas oportunidades para continuar avanzando hacia el desarrollo. La respuesta a la crisis no será unívoca y requiere de la revisión y ampliación de principios y paradigmas considerados válidos por años, que han mostrado sus limitaciones y agotamiento. La salida de esta crisis multidimensional sólo puede darse a partir de la conjunción de las diferentes visiones de los actores de la cooperación, incluídos los abordajes de la problemática desde el sur por parte de los académicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Los análisis formulados en este trabajo intentan ser una humilde contribución a la problemática, a la vez que plantean una aproximación inicial a la temática de estudio propuesta. Por ende, si bien en estas consideraciones finales se llegó a comprobar la hipótesis general de trabajo y se dieron respuestas a los interrogantes que dieron origen a la investigación, las mismas no hicieron más que dar pie a nuevos interrogantes. Entre otros, adquiere relevancia en el contexto latinoamericano actual preguntarse cuál será el impacto que tendrá el reciente auge de una “nueva derecha” o “giro a la derecha”⁶¹ en los modelos de desarrollo, en las políticas exteriores, en las estrategias de CSS y en las posturas en los debates internacionales de las naciones latinoamericanas. Ya es un hecho, por ejemplo, que Argentina estaría cambiando su estrategia de CSS, acercándose a la adoptada por México, en tanto se comenzaron los contactos formales para obtener la membresía del país en la OCDE (Telam, 2016). Si bien esta cuestión sobrepasa los límites del presente estudio, queda abierta para posibles análisis en el futuro.

⁶¹ La elección de Mauricio Macri en noviembre de 2015 en Argentina, la victoria electoral de la oposición al chavismo en los comicios parlamentarios de Venezuela en diciembre del mismo año, el referéndum que dio la negativa a Evo Morales para buscar un cuarto mandato en febrero de 2016, y la aprobación del Congreso al impeachment de Dilma Rousseff en abril de 2016 en Brasil, constituyen hitos dicho fenómeno.

BIBLIOGRAFÍA

LITERATURA ESPECIALIZADA

Altmann, J. y Rojas, F. (eds.) (2008) “Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe”, Siglo XXI, Quito.

Alvarez, M. V. (2014) “La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR Luces y sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)” en Lechini, G. (comp.) *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, UNR Editora, Rosario.

Ayllón Pino, B. (2009) “Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación de la cooperación internacional”, Fundación Carolina, Madrid.

Ayllón Pino, B. et al. (2009) “Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular”, Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, Madrid.

Ayllón Pino, B. (2011a) “Cooperación Sur-Sur y triangular: Colaboraciones innovadoras para las defensorías iberoamericanas”, Éforos BA, n°2, año 1, Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.

Ayllón Pino, B. (2011b) “La cooperación internacional para el desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales”, en Murillo, C. (ed.) *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales*, Editorial UNA, Heredia.

Ayllón Pino, B. et al. (2013) “La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Alonso, J. A. (2010) “Cooperación con países de renta media y Cooperación Sur-Sur”, presentación en el Seminario “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio Estructurado de experiencias”, San Salvador. Disponible en: http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=130:documentos&catid=15:documentos&Itemid=102. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Bergamashi, I. (2011) “New faces in the OECD Crowd”, Global Economic Governance Programme Memo, Universidad de Oxford, Oxford.

Bielsa, R. (2005) “La política exterior argentina”, en Bielsa, R., Rosatti, H. y Lavagna, R., *Estado y Globalización. El caso argentino*, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires.

Bologna, B. (2010) “La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en Bologna, B. et al., *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Serie Política Exterior Argentina, Tomo V, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, UNR Editora, Rosario.

Bracho, G. y García-López, A. (2011) “México y el CAD de la OCDE: una relación en construcción”, en *La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Bueno, M. del P. (2014) “Autonomía, tendencias profundas y variables persistentes de la política exterior argentina (2003-2012)”, en *Brazilian Journal of International Relations*, v.3, nº2, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, Universidad Estadual de San Pablo, Marília.

Busso, A. (2010) “Política Exterior y Relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos”, en Bologna, B. et al., *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Serie Política Exterior Argentina, Tomo V, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, UNR Editora, Rosario.

Busso, A. (2014) “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”, *Estudios Internacionales* 177, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Chile.

Cairo Carou, H. y Bringel, B. (2010): “Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica”, *Geopolítica*, v.1, nº1, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Colacrai, M. et al. (2009) “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires: lo viejo, y lo nuevo para conceptualizar. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política argentina”, Documento de trabajo nº1, CICI+D, Universidad Nacional de San Martín, San Martín.

Colacrai, M. (comp.) (2013) “La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas”, UNR Editora, Rosario.

Corigliano, F. (2011) “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XX”, en Revista Mural Internacional, Programa de Pos-Graduación en Relaciones Internacionales, Universidad del Estado de Río de Janeiro, año 2, nº1, Río de Janeiro.

Covarrubias Velasco, A. (2013) “La política exterior de Calderón: objetivos y acciones”, en Revista Foro Internacional, v.LIII, nº3-4, El Colegio de México, México D.F.

Curia, L. (2011) “El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

De Sousa Santos, B. y Meneses, P. (eds.) (1995) “Epistemologías del Sur. Perspectivas”, Akal, Madrid.

Fernández Alonso, J. (2010) “La política exterior de la República Argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda”, en Bologna, B. et al., *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Serie Política Exterior Argentina, Tomo V, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, UNR Editora, Rosario.

González González, G. (2008) “México en América Latina. El difícil juego del equilibrista”, en Lagos, R. (comp.), *América Latina: ¿Integración o fregmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.

John de Sousa, S. (2008) “Brasil en Accra: una propuesta firme por la Cooperación Sur-Sur”, Foro AOD, Fride, Madrid.

Kaul, I., Grunberg, I., Stern, M. A. (1999) “Bienes Públicos Globales, Cooperación Internacional en el Siglo XXI”, Oxford University Press, Universidad de Oxford, Oxford.

Keohane, R. y Nye, J. (1988) “Poder e interdependencia: la política mundial en transición”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Kern, A. (2013) “Oportunidades y desafíos de la cooperación científica y tecnológica para los Países de Renta Media”, en Colacrai, M. (comp.) “*La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*”, UNR Editora, Rosario.

Kharas, H. (2007) “The new reality of aid”, Wolfensohn Center for Development at Brookings, Washington DC. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/papers/2007/08/aid-kharas>. Fecha de Consulta: 07/07/2015.

Krasner, S. (1983) “International Regimes”, Cornell University Press, Cornell University, Ithaca.

Lechini, G. (2009) “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, en Revista Relaciones Internacionales, n°12, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid. Disponible en: http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf. Fecha de consulta: 01/09/2015.

Lechini, G. (2013) “Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur” en Escenarios XXI, año III, n°16, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF. Disponible en: <http://escenarios21.net/?s=Cooperaci%C3%B3n+sur#sthash.1Ow1hFgb.Nc2aAvk0.dpbs>. Fecha de consulta: 01/09/2015.

Lengyel, M. y Malacalza, B. (2012) “Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso Latinoamericano”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, UNESCO, Buenos Aires.

Lengyel, M. y Malacalza, B. (2014) “Política exterior y cooperación sur-sur. El caso argentino”, en Ayala, C. y Rivera, J. (coords.), *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*, v.II, Instituto Mora, CEDES-BUAP, Conacyt, México D.F.

Levi, J. (2011) “La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional”, en Ayllón, B. y Surasky, J. (comp.), en *Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación*

Sur-Sur en el año del Bicentenario, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº27, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Lo Brutto, G. (n.d.). “La política exterior mexicana y el nuevo plan de desarrollo (2013-2018) en la segunda década del siglo XXI”. Disponible en: https://www.academia.edu/7757227/LA_POLITICA_EXTERIOR_MEXICANA_Y_EL_NUOVO_PLAN_DE_DESARROLLO_2013-2018_EN_LA_SEGUNDA_DECADA_DEL_SIGLO_XXI. Fecha de consulta: 12/07/2015.

López Córdoba, J. E. y Jaime Zabludovsky, K. (2012) “La integración de México a la economía mundial y el reto chino”, en Boletín Informativo de Techint, Nº337, Organización Techint, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.boletintechint.com/Pages/Home.aspx>. Fecha de consulta: 07/09/2015.

Lorenzini, M. E., Actis, E., Zelicovich, J. (2014) "Vinculación conceptual entre Modelo de Desarrollo y estrategia de inserción internacional", exposición en el XI Congreso Nacional IV Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario.

Malacalza, B. (2014) “La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en Revista Mural Internacional, v.5, nº2, Programa de Pos-Graduación en Relaciones Internacionales, Universidad del Estado de Río de Janeiro, Río de Janeiro.

Miranda, R. (2004) “Hegemonía y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”, en Politikós, nº3, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe.

Morasso, Carla (2011) “El rol dual de Argentina en el sistema de cooperación internacional al desarrollo”, en Revista Conjuntura Actual, v.2, nº7, Publicação digital do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS, Porto Alegre.

Morasso, C. (2015a) “La Cooperación Sur-Sur en el Régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo. Notas sobre América Latina”, ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.

Morasso, C. (2015b) “La cooperación Sur-Sur argentina con África Subsahariana en materia agrícola (2003-2012)”, Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Moreno Brid, J. C. y Hesse V. (2009) “La cooperación internacional para el desarrollo en el contexto global actual”, en Ayala Martínez, C. y Pérez Pineda, J. (coords.) *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México DF.

Morfin, R. G. (2011) “La política mexicana de cooperación internacional y su nueva institucionalidad”, en La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Navarrete et al. (2006) “La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos y acciones”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Oddone, N. y Martín, P. (2014) “El caleidoscopio de la cooperación sur-sur en la Argentina: ¿muchos prismas con un mismo objetivo?”, en Ayala Martínez, C. y Rivera de la Rosa, J. (coords.) *De la diversidad a la consonancia: la cooperación sur-sur latinoamericana*, v.2, Instituto Mora, CEDES-BUAP, Conacyt, México D.F.

Olivié Aldasoro, I. (2003) “La lucha contra la pobreza en los países de renta media”, ARI nº 116, Real Instituto Elcano, Madrid.

Olivié Aldasoro, I. (2005) “El Informe Sachs: Reflexiones sobre la Asignación Geográfica de la Ayuda”, ARI nº 36, Real Instituto Elcano, Madrid.

Pattacini, V. (2013) “Reflexiones acerca de la relación entre el abandono de las teorías del desarrollo económico y la definición de País de Renta Media”, en Colacrai, M. (comp.) *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.

Pérez-Caldentey, E., Titelman, D. y Vera, C. (2011), “Middle-income countries and the system of international cooperation: the way forward”, CEPAL, Naciones Unidas, inédito. Borrador

disponible

en:

http://www.cepal.org/ues/noticias/documentosdetrabajo/0/51040/23.Perez_Titelman_Vera_2011_WP-MIC.pdf. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Prada, F.; Casabonne, U.; Bezanson, K. (2010) Estudio Suplementario en “Financiamiento para el Desarrollo fuera del ámbito de la Declaración de París”, Foro Nacional Internacional, Copenhague.

Prado Lallande, J. P. y Tadeo Villegas, D. E. (2010) “La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?” en Revista Relaciones Internacionales, n°39, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Prado Lallande, J. P. (2010) “La cooperación sur-sur de México”, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.) *La cooperación sur-sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

Prado Lallande, J. P. (2011) “La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México”, en *La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n°28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Rapoport, M. (2009) “Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos”, en *Diplomacia, Estrategia, Política*, n°10, Proyecto Raúl Prebisch, Brasilia.

Riviera de la Rosa, J. (2014) “Aproximaciones teórico-metodológicas para otra cooperación vista y practicada desde el sur en el contexto de la crisis mundial”, en Ayala, C. y Rivera, J. (coords.) *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*, v.1, Instituto Mora, CEDES-BUAP, Conacyt, México D.F.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2003) “El lugar de Brasil en la política exterior argentina”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Santos, B. de S. (1995) “Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition”, Routledge, New York.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2010) “Informe México de Cooperación Internacional 2010”, Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación, DGCTC, México DF.

Sierra Medel, I. (2014) “Nuevos instrumentos para la cooperación entre países en desarrollo: el Acuerdo de Yucatán”, en Ayala, C. y Rivera, J. (coords.) *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*, v.1, Instituto Mora, CEDES-BUAP, Conacyt, México D.F.

Soria Morales, E. (2011) “El papel de México en la construcción de un nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo: perspectivas para la Agenda del G20 sobre desarrollo”, en *La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n°28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Surasky, J. (2010) “Argentina y la Cooperación Sur-Sur”, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

Tripp Villanueva, J. y Soto Narváez, F. (2014) “La relevancia de la cooperación sur-sur en la política mexicana de cooperación: rasgos y perspectivas”, en Ayala, C. y Rivera, J. (coords.) *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*, v.1, Instituto Mora, CEDES-BUAP, Conacyt, México D.F.

Weisstaub, L. (2014) “Transformaciones de la cooperación internacional en la Argentina 1960-2010”, en Colacrai, M. (comp.) *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.

Xalma, C. y López, S. (2013). “El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: La experiencia iberoamericana”, en *Integración y Comercio*, n°36, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Zubelzú, G. (2012) “Argentina pos-crisis: inserción y política exterior”, artículo presentado en la Jornada Debate “La agenda de la política exterior argentina: inserción regional y extra-regional a partir del escenario pos default”, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES E INFORMES TÉCNICOS

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) (2011) “Informe Anual de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011”, México D.F. Disponible en: <http://www.amexcid.gob.mx/images/pdf/informe-anual-2011-ctc-amexcid.pdf>. Fecha de consulta: 10/02/2016.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011) “Financiamiento para el desarrollo y países de ingresos medios: el camino a seguir”, Presentación institucional en la Reunión Regional de Financiamiento del Desarrollo, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012) “Los Países de Renta Media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) (2008) “Trends in South-South and triangular development cooperation”, Background Study for the Development Cooperation Forum. Disponible en: http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf. Fecha de consulta: 01/10/2015. Fecha de consulta: 12/08/2015.

Dirección General de Cooperación Internacional de la República Argentina (DGCIN) (2012) “Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur (2013-2015)”. Disponible en: https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/fp2_dgcin_espanol.pdf.

Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR) (2010) “Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina”. Disponible en: http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/foar-revista-10_1357660737_0.pdf. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (2011) “Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan”. Disponible en: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/segib_posicion_sur_sur_0.pdf. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2007) “Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007”. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informes-de-css/informes-anos-anteriores.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2008) “Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2008”. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informes-de-css/informes-anos-anteriores.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2009) “Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009”. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informes-de-css/informes-anos-anteriores.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2010) “Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010”. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informes-de-css/informes-anos-anteriores.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2011) “Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011”. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informes-de-css/informes-anos-anteriores.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2012) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012”. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informes-de-css/informes-anos-anteriores.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2013-2014) “Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014”. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informes-de-css/informes-anos-anteriores.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2015) “Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015”. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informes-de-css/informes-anos-anteriores.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) (2012) “Manual de organización de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Disponible en:

<https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/moamexid.pdf>. Fecha de consulta: 10/02/2015.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2010) “Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño”, Documento de Trabajo, Caracas.

DOCUMENTOS Y DISCURSOS OFICIALES

Agenda de Acción de Accra (2008). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>. Fecha de consulta: 28/07/2015.

Declaración Final de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2011).

Kirchner, N. (2007) “Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 62° Asamblea General de las Naciones Unidas”. Disponible en: www.presidencia.gov.ar.

Kirchner, N. (2003) “Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante el Parlamento con motivo de su Asunción”. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201304/15624-10-discursos-memorables-de-nessor-kirchner.html>. Fecha de consulta: 26/08/2015.

SITIOS WEB

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)
<http://www.amexcid.gob.mx/>

Banco Mundial
<http://www.bancomundial.org/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
<http://www.cepal.org/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (MRECIC)
<http://www.mrecic.gov.ar/>

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)
<http://segib.org/>

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE)

<http://www.gob.mx/sre>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)

<http://www.sela.org/>

Sitio oficial de la cooperación argentina

<http://cooperacionarg.gob.ar/>

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

La Capital (2009) “La presencia de Cristina en Qatar profundiza cooperación Sur-Sur”, 31 de Marzo, Mar del Plata. Disponible en: <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/El-Pais/2009/03/31/104834.htm/>. Fecha de consulta: 03/02/2016.

Telam (2016) “Argentina y la OCDE darán en febrero el primer paso para el ingreso del país a ese Foro multilateral”, 21 de Enero, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201601/133809-argentina-ocde-foro-multilateral.html>. Fecha de consulta: 20/04/2016.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas

AMEXCID - Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo

BRICS - Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica

CIVETS - Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica

CAD - Comité de Ayuda al Desarrollo

CELAC - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y El Caribe

CIEPLAN - Corporación de Estudios para Latinoamérica

CSS - Cooperación Sur-Sur

DGCIN - Dirección General de Cooperación Internacional de Argentina

DGCTC - Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de México

FMI - Fondo Monetario Internacional

FOAR - Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular

FOCEM - Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

FONCID - Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo

GATT - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

IDH - Índice de Desarrollo Humano

IMEXCI - Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional

INTI - Instituto Nacional de Tecnología Industrial

INTA - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MERCOSUR - Mercado Común del sur

OCDE - Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica

OEA - Organización de Estados Americanos

ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio

ONG - Organizaciones No Gubernamentales

ONU - Organización de las Naciones Unidas

PIFCSS - Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur

PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRM - Países de Renta Media

PROCID - Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo

SEGIB - Secretaría General Iberoamericana

SELA - Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

SIMEXCID - Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo

SSC SU - Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur

TICs - Tecnologías de la Información y la Comunicación

TLCAN - Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas

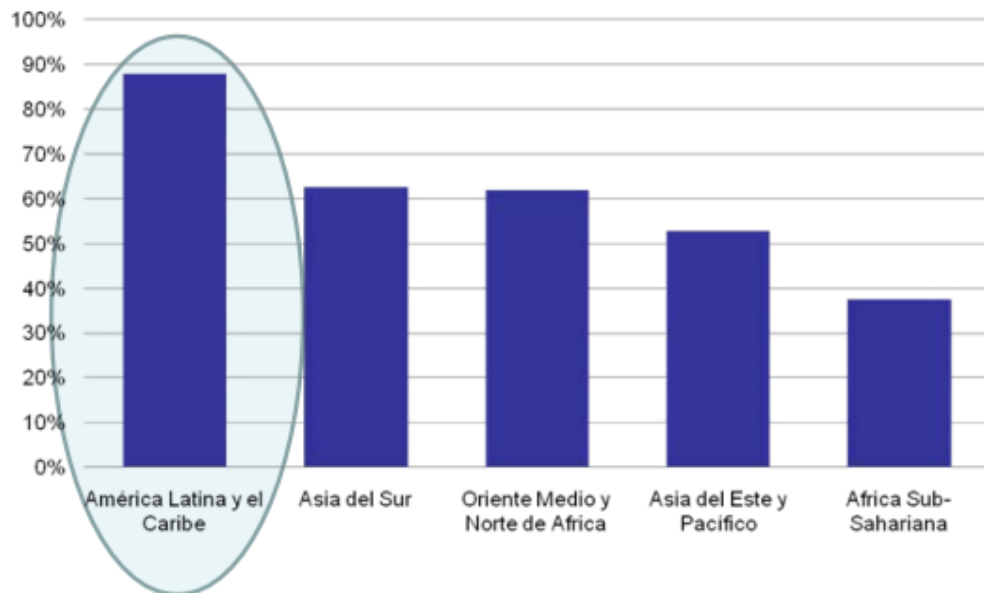
URECI - Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional

ANEXOS

ANEXO I

Los PRM en Latinoamérica.

PORCENTAJE DE PAÍSES DE CADA REGIÓN QUE SON CLASIFICADOS COMO DE INGRESOS MEDIOS

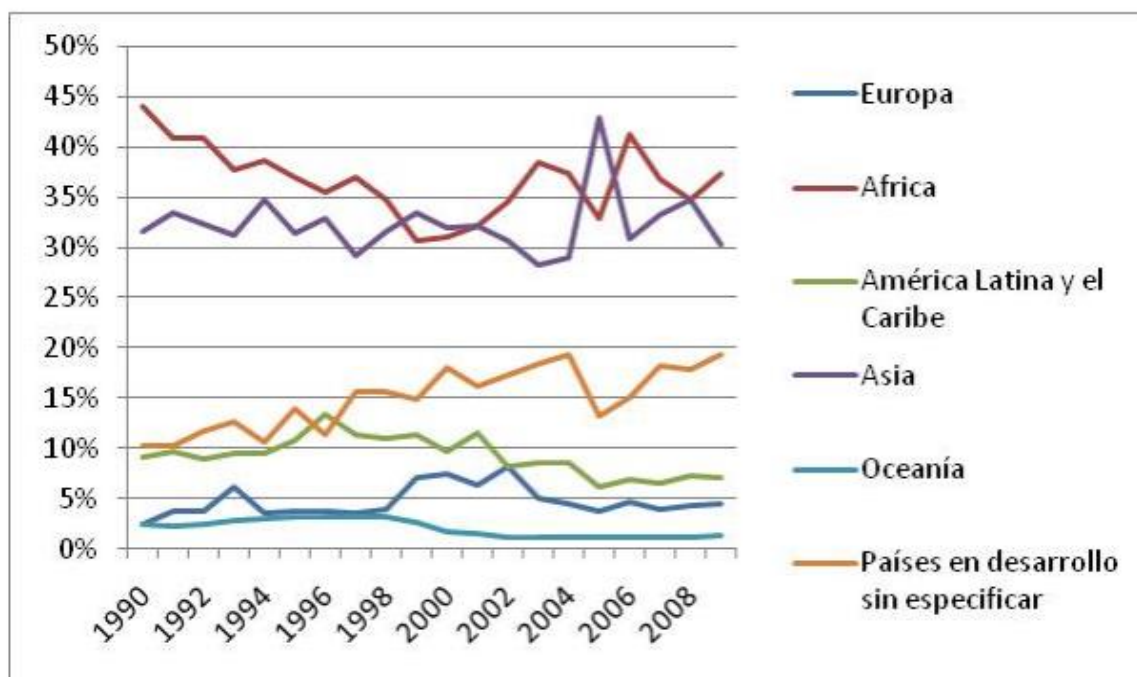


Fuente: CEPAL (2011)

ANEXO II -

La AOD en Latinoamérica.

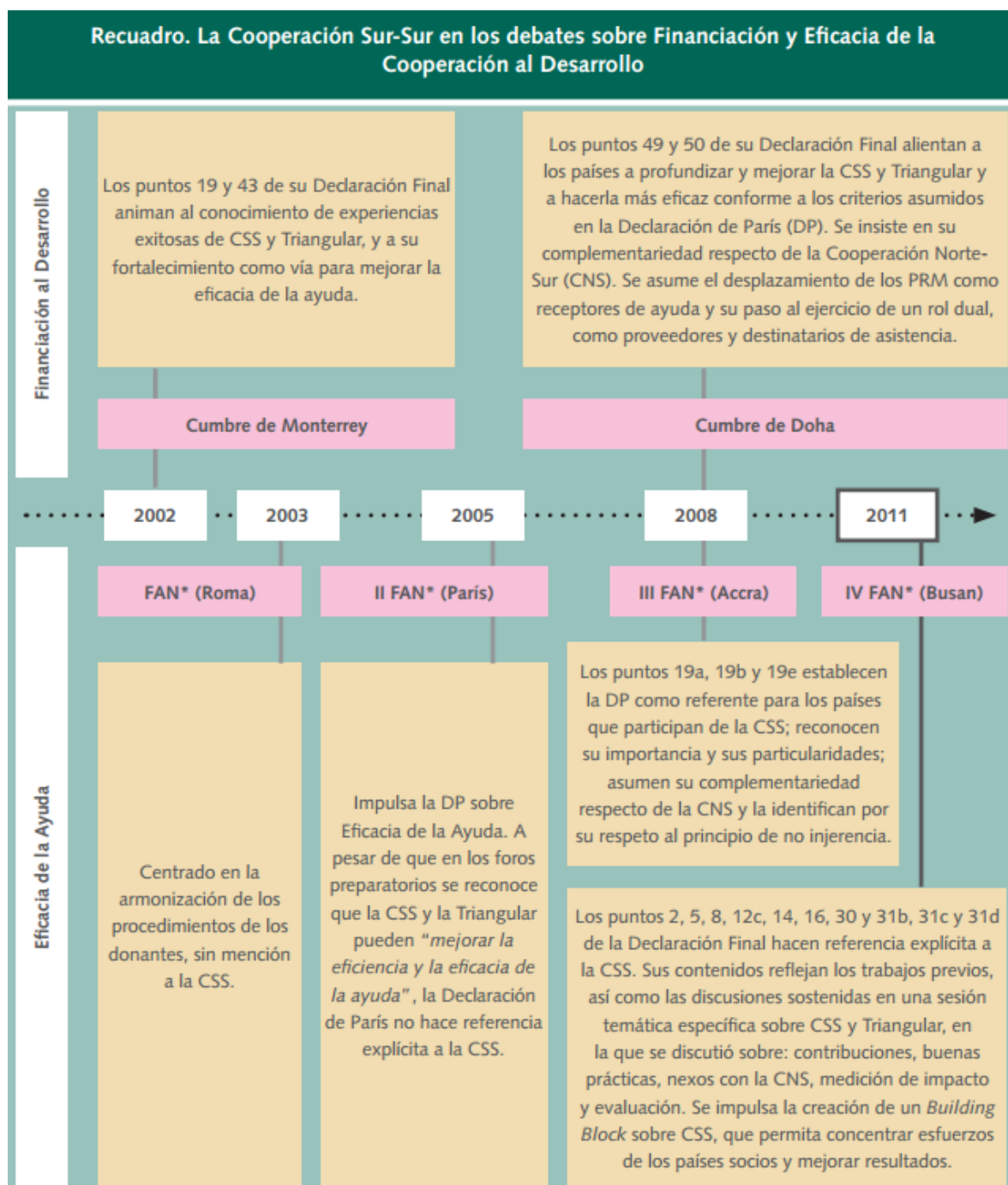
PARTICIPACIÓN DE LAS DISTINTAS REGIONES EN LOS DESEMBOLSOS TOTALES NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD), 1990-2009



Fuente: CEPAL (2011)

ANEXO III -

La CSS en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.



Fuente: Xalma y López (2013:39).