



**Natalia Alejandra Sánchez**

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR BILATERAL: UN ANÁLISIS  
DESDE LOS CAMBIOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES DE  
ARGENTINA Y BRASIL**

**Madrid, marzo de 2013**

**SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO**  
**ISSN: 2253-8542**

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6º. 28015 Madrid.

Tel: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: [iudcucm@pdi.ucm.es](mailto:iudcucm@pdi.ucm.es)

Página web: [www.iudc.es](http://www.iudc.es)

Este ensayo concursó en el **II Premio Luis Miguel Puerto** a la investigación en desarrollo y cooperación, obteniendo la mención de finalista. Las publicaciones relativas al **Premio Luis Miguel Puerto** son parte de la Serie Documentos de Trabajo del IUDC-UCM y están disponibles en la sección de publicaciones del IUDC en su página Web: [www.iudc.es](http://www.iudc.es)

El presente documento, es producto de la investigación requerida para la obtención del título de Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Cantabria, en el curso 2011-2012. Dicho reconocimiento al mérito académico es parte de la política de publicaciones del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM), La Universidad del País Vasco, la Universidad de Murcia, la Universidad de Cantabria y la Universidad Camilo José Cela; cuyo objetivo fundamental es fomentar la excelencia en la investigación en temas de cooperación y desarrollo.

**Índice general.**

1. Introducción. ....	7
2. La Cooperación Sur-Sur en América Latina: dinámicas en el siglo XXI. ....	9
2.1. La Cooperación Sur-Sur: aproximación histórica y conceptual. ....	9
2.2. América Latina: los países de renta media y los cambios en su modalidad de cooperación. ....	14
3. La Cooperación Sur-Sur del Cono Sur: sistemas gubernamentales de cooperación y dinámicas bilaterales. ....	18
3.1. Los sistemas de cooperación internacional del Cono Sur: normas e instituciones. ....	18
3.2. La puesta en práctica de la Cooperación Sur-Sur en el Cono Sur: sectores, destinos e instrumentos. ....	27
4. Cambios político-institucionales: hacia una re-significación y nueva orientación de la Cooperación Sur-Sur de Argentina y Brasil. ....	36
4.1. Los cambios en el sistema político-institucional de Argentina y de Brasil en el siglo XXI. ....	37
4.2. Re-configurando el sentido y la orientación de la CSS de Argentina y Brasil. ....	43
5. Conclusiones. ....	48
6. Bibliografía. ....	50

**Índice de tablas.**

Tabla 1. Sistemas gubernamentales de la cooperación de los países del Cono Sur. ....	27
Tabla 2. Cooperación bilateral en el Cono Sur: clasificación por sector, destino y origen geográfico e instrumento según oferente y receptor. ....	34
Tabla 3. Proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en el Cono Sur, 2009-2010. ....	35
Tabla 4. Acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en el Cono Sur, 2009-2010. ....	36

## Índice de gráficos.

Gráfico 1.

Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Argentina en 2009 y 2010.....29

Gráfico 2.

Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Brasil en 2009 y 2010.....30

Gráfico 3.

Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Chile en 2009 y 2010.....31

Gráfico 4.

Distribución sectorial de proyectos recibidos por Paraguay en 2009 y 2010.....32

Gráfico 5.

Distribución sectorial de proyectos recibidos por Uruguay en 2009 y 2010. ....33

Gráfico 6.

Proyectos de Argentina según país de destino del Cono Sur en 2000-2010. ....44

Gráfico 7.

Proyectos de Brasil según país de destino del Cono Sur en 2007, 2009 y 2010. ....45

## Lista de acrónimos.

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación.
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile.
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo.
CEPD	Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo.
CGAP	Coordinación General de Acompañamiento de Proyectos y de Planificación Administrativa.
CGCTI	Dirección General de Cooperación Técnica Internacional.
CGDS	Coordinación General de Cooperación en Salud, Desarrollo Social, Educación y Formación Profesional.
CGMA	Coordinación General de Cooperación para la Agricultura, Energía, Biocombustibles y Medio Ambiente.
CGPD	Coordinación General de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.
CGRB	Coordinación General de Cooperación Técnica Recibida Bilateral.
CGRM	Coordinación General de Cooperación Técnica Recibida Multilateral.
CGTI	Coordinación General de Cooperación en Tecnologías de la Información, Gobernabilidad Electrónica, Defensa Civil, Urbanismo y Transporte.
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo.
CNAT	Comisión Nacional de Asistencia Técnica.
CNS	Cooperación Norte-Sur.
CSS	Cooperación Sur-Sur.
CTI	Cooperación Técnica Internacional.
CTPD	Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo.
DCI	Dirección de Cooperación Internacional.
DCI	Departamento de Cooperación Internacional.
DCOPT	División de Cooperación Técnica.
DGCIN	Dirección General de Cooperación Internacional.
ECOSOC	Consejo Económico y Social.

FO-AR	Fondo Argentino de Cooperación Horizontal.
FPV	Frente para la Victoria
G-77	Grupo de los 77.
GT-CSS	Grupo de Trabajo en Cooperación Sur-Sur y Eficacia de la Ayuda
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
MNOAL	Movimiento de Países No Alineados
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores.
MRECIC	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires.
PD	Países Desarrollados.
PED	Países en Desarrollo.
PMA	Países Menos Adelantados.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRM	Países de Renta Media.
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña.
PT	Partido de Trabajadores
SECIN	Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional.
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana.
SELA	Sistema Económico Latinoamericano.
SGEC	Subsecretaría General de Cooperación y de Promoción Comercial.
STP	Secretaría Técnica de Planificación.
SUBIN	Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional.
SUSSC	Unidad Especial de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur.
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas.
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

## **1. Introducción.**

La Cooperación Sur-Sur (CSS) como modalidad de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) entre los países en desarrollo (PED) o del Sur es una práctica de larga data que en la actualidad se ha vuelto más visible para los donantes tradicionales y es objeto de una renovada reflexión. Asimismo, debido a la coyuntura internacional, se prevé que aumente su número de actuaciones en los próximos años. Por lo tanto, conocer sobre ella en una determinada realidad regional es de suma relevancia.

A pesar de las dificultades y desafíos que se le presentan, la CSS tiene una clara motivación política de cambio desde su origen y se orienta a fortalecer las capacidades institucionales de los PED en condiciones de horizontalidad, consenso y equidad para lograr un orden internacional más justo.

Tal modo de cooperar se constituyó en la alternativa para aquellos países de renta media (PRM) que se vieron desplazados como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) y que rechazaron el esquema de la condicionalidad política-económica de la cooperación Norte-Sur (CNS).

América Latina, por su parte, tuvo una importancia fundamental en el desarrollo filosófico y práctico de la CSS y fue a partir de las actuaciones horizontales de los últimos diez años que consiguió posicionarse como un actor activo en el sistema de la CID. Así, en la región existe un consenso sobre qué es una actuación de CSS, sus principios y criterios, pero se debe tener presente que la CSS es un instrumento de la política exterior de los Estados. Por lo tanto, tiene ubicación institucional en los órganos de gobierno con responsabilidades en la cooperación y es ejecutada por ellos.

En este sentido, la CSS es entendida como mecanismo de potenciación de la presencia y poder que ciertos actores estatales pueden adquirir en el sistema internacional. Así, la CSS se configura hasta adquirir un discurso y modalidad propios que indudablemente varían conforme a la visión que el país de la región tenga de ella y de los intereses con los cuales se la vincule. En definitiva, se estima que la CSS se construye como

una política pública externa que los países latinoamericanos configuran para mejorar su posición en un sistema internacional asimétrico, desequilibrado y perjudicial como respuesta a las incertidumbres de la globalización y al empecinamiento de los países desarrollados (PD) en mantener tales desigualdades del sistema.

Por todo ello, es posible indagar sobre ¿cómo los cambios políticos-institucionales de un Estado configuran una particular visión y modalidad de acción de su cooperación horizontal en una región del sistema internacional? En este sentido, en el presente ensayo se analiza la configuración de la CSS bilateral en el Cono Sur a partir de la influencia de los cambios político-institucionales de los países con mayor participación en dicha región en el período temporal de 2000 a 2010.

Para abordar la temática, en un primer lugar se analizan la evolución histórica y conceptual de la CSS y las dinámicas de dicha cooperación en América Latina en el siglo XXI, a fin de situar el ámbito teórico y contextual del objeto de estudio. En un segundo lugar, se identifican los sistemas gubernamentales con competencias en cooperación internacional y se estudia la CSS desde el Cono Sur, es decir, las actuaciones horizontales que han emprendido los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en la subregión. Un tercer lugar, se analizan los cambios políticos-institucionales que influyen en las estrategias de CSS de Argentina y de Brasil a fin de dilucidar la orientación, las motivaciones y el sentido que cada país le otorga a su política de CSS.

El presente estudio se realizó combinando técnicas de metodologías cuantitativa y cualitativa a partir de fuentes secundarias de información. De esta manera, se realizó un análisis estadístico y un análisis documental, de contenido y de discurso, de los informes de organismos regionales y de las memorias y los discursos de las entidades gubernamentales responsables de la cooperación internacional y de las relaciones exteriores de cada país.

## **2. La Cooperación Sur-Sur en América Latina: dinámicas en el siglo XXI.**

América Latina ha tenido una participación activa en el desarrollo histórico y conceptual de la CSS y, a partir del nuevo siglo, se demuestra allí mismo el resurgir de tal modalidad convirtiéndose en una región activa y generadora de flujos de cooperación horizontal.

Antes de iniciar el recorrido por el presente ensayo es necesario aclarar una serie de términos conceptuales y caracterizaciones. Posteriormente, se analiza la importancia de la CSS en Latinoamérica a partir de sus dinámicas de cooperación en el nuevo contexto internacional.

### **2.1. La Cooperación Sur-Sur: aproximación histórica y conceptual.**

La CSS no tiene una definición formalizada y sistematizada a nivel mundial. Más bien, existen convenciones regionales acerca del término que datan de las prácticas de este tipo de cooperación que se han desarrollado desde la década de 1960 hasta nuestros días. Así, Xalma y Vera (2008) plantean que a partir de ciertas acciones se sucedieron debates que contribuyeron a identificar la CSS, sus principios, rasgos y modalidades.

En un sentido amplio, se entiende a la CSS como el conjunto de actuaciones de cooperación internacional llevadas a cabo entre los PED o del Sur para promover su desarrollo económico y social. Pero para poder comprender mejor el bagaje conceptual y las características de la CSS a continuación se presenta un breve recorrido histórico sobre su origen y evolución.

El primer caso de CSS data de 1954 cuando Tailandia realizó una acción de cooperación hacia otros países de su región. Luego continuaron iniciativas impulsadas desde Corea, India y Singapur. Cabe indicar que esta nueva forma de cooperar no supuso dejar de recibir fondos de la AOD, es decir, no supuso el cambio de receptor a donante sino una complementariedad.

El desarrollo posterior de la CSS no necesariamente fue lineal o progresivo porque desde su origen hasta la actualidad presentó momentos de crecimiento y decrecimiento en función del contexto internacional.

En la década de los '60 se data el origen de las principales estructuras organizacionales desde el Sur que impulsaron la CSS. En tales casos se destacan el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y la conformación del G-77.

La década de los '70 es considerada la más activa de todas dado que se llevan a cabo acciones para institucionalizar la CSS a partir de la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), de la Unidad Especial de Naciones Unidas para la CSS (SUSSC, por sus siglas en inglés) y de la convocatoria a la I *Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo* (CTPD). En dicha Conferencia se firmó el *Plan de Acción de Buenos Aires (PABA)*, donde se asentaron las bases fundamentales y los principios generales para promover y realizar la CTPD. Los objetivos del *PABA* giran en torno al fortalecimiento de las capacidades de los PED al suponer que todos los Estados tienen experiencias y medios de los cuales valerse para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo conforme a sus valores, aspiraciones y necesidades (*PABA*, 1978, punto 15 a). Asimismo, se enuncian los principios que han de guiar este tipo de cooperación: el respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos de las naciones independientemente de su dimensión, nivel de desarrollo y sistema social y económico (*PABA*, 1978, punto 13). A su vez, vinculan sus objetivos a la persecución de un cambio profundo en el sistema: un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En esta década ya se identifica que la cooperación entre los PED no es un fin en sí misma ni sustituye la CNS sino que, por el contrario, surge como una nueva dimensión de la CID (*PABA*, 1978, puntos 8 y 12).

Los años '80 se caracterizan por el escaso impulso de la CSS, debido principalmente a la crisis de la deuda que repercutió negativamente en Latinoamérica y en otras regiones del mundo. Entre los hechos fundamentales del período, se pueden resaltar: la creación del Comité de Alto Nivel sobre CSS dentro de las Naciones Unidas, el cual se encargaría de monitorear los avances del PABA, la realización de la *VIII Conferencia sobre Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo* (CEPD) en Caracas, donde se aprobó un programa de acción, y el surgimiento del Fondo Pérez-Guerrero para la CEPD y CTPD. El G-77 promueve la CEPD afirmando que es una parte integral de la acción colectiva del grupo para reestructurar las relaciones económicas internacionales y establecer un NOEI. También reafirma que la CEPD no sustituye a la CNS y por lo tanto, no les quita a los PD la responsabilidad y el compromiso que tengan hacia los PED.

Desde los '90 la agenda de la CSS sucedieron una serie de encuentros desde los cuales se pretendió impulsar y consolidar la CSS. Entre ellos se destacan, a nivel multilateral, la *IX Sesión del Comité de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Revisión de la CTPD* (1995), en la cual se acuña el término países pivote o ancla<sup>1</sup> y se discute la promoción de una mayor integración entre CTPD y CEPD a fin de dar una nueva orientación a la CSS y a instrumentar programas de cooperación triangular y a nivel regional. Asimismo, en 1997 se celebra en Chile una reunión entre los países pivote que permite dar cuenta de las experiencias en materia de CTPD y CEPD en Asia, África, Europa y América Latina (SEGIB, 2008).

A inicios del siglo XXI ocurren eventos muy importantes, a modo de cumbres y conferencias, a partir de los cuales comienza a reconocerse la labor de la cooperación entre los PED y, así, la CSS se consolida como modalidad dentro de la CID. En relación a esto se puede decir que su impulso definitivo se produce en una época que coincide con la pérdida de peso de los PRM como receptores de la AOD, lo que contribuye a impulsar su participación en la CSS (SEGIB, 2008). Asimismo, se inician los encuentros entre cooperantes del Sur en cumbres con un alto contenido de posicionamiento político. A

---

<sup>1</sup> Países que en virtud de sus capacidades y experiencia en promover la CSS, juegan el papel de líderes en la promoción y aplicación de la CTPD (SEGIB, 2008).

nivel multilateral, y dentro del sistema considerado por algunos como tradicional, se puede destacar el *I Foro sobre Cooperación para el Desarrollo* de 2008 en el que se abordó la CSS y triangular. También poco a poco la CSS comienza a tener presencia en la Agenda de Eficacia de la CNS, empezando por el Plan de Acción de Accra, adoptado en el *III Foro de Eficacia de la Ayuda* de 2008 y consolidándose luego en el *IV Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda* de 2011 celebrado en Busan. En Accra se retoma el potencial de la CSS para el desarrollo de las capacidades de los PED y la necesidad de apoyarla por parte de los donantes mediante la cooperación triangular. Luego de Accra, el CAD creó el Grupo de Trabajo en CSS y Eficacia de la Ayuda (GT-CSS), presidido por Colombia, en consonancia con el compromiso asumido de construir asociaciones inclusivas (Domínguez Martín, 2010). En la declaración de Busan la palabra CSS se menciona unas catorce veces, lo cual ya es un indicativo de la importancia que se le dio a esta modalidad de cooperación. Asimismo, se afirma que las responsabilidades de la CSS difieren de la CNS pero que ambas forman parte de la agenda de desarrollo y que la primera es complementaria de la segunda. Se reconoce que los PED y las economías emergentes se han convertido en importantes proveedores de la CSS para el desarrollo. En este sentido, entre las acciones de la declaración se encuentra la de ampliar el apoyo para la CSS -y la cooperación triangular-, ayudando a adaptar esas asociaciones horizontales hacia una mayor diversidad de contextos y necesidades del país.

En síntesis, se puede ver que la CSS no es algo reciente sino que ha tenido un trayecto interesante. A su vez, parece haber captado la atención del Norte en los últimos años por diversos motivos tales como la crisis financiera y económica del 2008, que limita la cantidad de recursos que se destinarán para la AOD desde la CNS, y el peso en la economía mundial de potencias emergentes, que desde hace varios años promueven acciones de CSS. Cabe dejar en claro que se entiende a ambas formas de cooperar como complementarias, siendo la cooperación triangular su conexión.

Una vez planteado el proceso de evolución, es necesario optar por una definición de CSS y caracterizarla. Para el presente ensayo se decide adoptar la definición del

Sistema Iberoamericano de Cooperación generada a partir del *Programa de Fortalecimiento de la CSS* dado que es reflejo de un trabajo conjunto y un consenso entre sus miembros. Esto sin perjuicio de que en los sucesivos apartados se perciba que cada Estado del Cono Sur desde su propia acción exterior moldea y re-configura lo que para cada uno de ellos es CSS. Entonces, en un principio se entiende a la CSS “como aquella cooperación que engloba todas las actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo ejecutadas entre países en desarrollo, o países del sur, y puestas en marcha bajo los principios de horizontalidad, consenso y equidad” (SEGIB, 2009: 17). En relación a los principios, la horizontalidad refiere a que existe una colaboración voluntaria entre socios, independientemente de sus niveles de desarrollo. El consenso indica que hay marcos de asociación comunes sin imposición de condicionantes unilaterales. Y, por último, la equidad designa que ambos socios asumen como compartidos los costes y los beneficios. Cabe reforzar esta idea indicando que se trata de una cooperación solidaria, voluntaria y basada en el trabajo conjunto y en la ampliación de las capacidades de los países. A su vez, la CSS supone la transferencia sistemática y sostenida de experiencias demostradas y reproducibles de los PED más avanzados, en términos relativos, hacia los países menos adelantados (PMA). Por último, la CSS apuesta por la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, limitando costes y poniendo en juego experiencias contrastadas y, en general, sus intervenciones son menos costosas que las impulsadas por la CNS (SEGIB, 2009).

Respecto de los sectores de actuación, se direcciona a todos los ámbitos que requieren de intervención aunque su principal fortaleza es la cooperación técnica y del fortalecimiento de capacidades. Los destinos geográficos suelen ser diversos pero, por lo general, se orientan hacia una región donde se comparten características determinadas a tipo cultural y de desarrollo.

Según la SEGIB (2009), las modalidades de CSS pueden ser de cooperación horizontal sur-sur, en sus versiones bilateral<sup>2</sup> y regional<sup>3</sup>, y cooperación triangular. Esta

---

<sup>2</sup> Cuando los socios de la cooperación son dos países.

última también ha tenido su evolución conceptual y práctica, siendo en la actualidad de gran importancia porque permite articular los esfuerzos de la CNS y la CSS. Se la define como la cooperación técnica entre dos o más PED que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales (Das, De Silva, Zhou, 2007) y abarca todos los ámbitos de desarrollo al igual que la CSS. También la cooperación triangular puede ser entre tres países del Sur. Por último, no hay que olvidar que la CSS es multilateral cuando se combinan los recursos y conocimientos de una organización multilateral, un país en desarrollo intermedio y un PMA.

En lo que a volumen se refiere, resulta difícil cuantificar la CSS a nivel global ante la inexistencia de mecanismos consensuados de medición. Se conoce, según el estudio del ECOSOC (2008), que en 2006 la CSS global osciló entre 9.500 y 12.100 millones de dólares equivalente a un 7,8% y 9,8% de la AOD total y se estima una tendencia de crecimiento para los próximos años. Es necesario tener en cuenta que estas cifras están subestimadas por el concepto de AOD y porque la muestra de países es muy reducida, dada la falta de información y consenso en el modo de cuantificación.

## **2.2. América Latina: los países de renta media y los cambios en su modalidad de cooperación.**

América Latina es una región compuesta por 30 países que representa una extensión geográfica de 20,393.86 km<sup>2</sup>, abundante en recursos naturales, con enorme diversidad biológica y grandes reservas de agua dulce. Presenta un total poblacional de 589 millones de habitantes y un gran potencial de capital humano. La región tiene un índice de desarrollo humano (IDH) medio alto de 0,731 y un ingreso nacional bruto per cápita -en paridad de poder adquisitivo de dólares constantes de 2005- de 10.119 dólares (PNUD, 2011). Sin embargo, existen ciertas cuestiones que hacen que la región sea vulnerable y se convierta en objeto de las actuaciones de la cooperación internacional. Entre ellas: la desigualdad, los lentos avances en la reducción de la pobreza, la falta de cohesión social, el irregular crecimiento y desarrollo económico, el incremento del crimen

---

<sup>3</sup> En este caso el socio oferente es un organismo regional integrado por países en desarrollo.

organizado, las deficiencias en los sistemas de salud y en la educación, la emigración y la fuga de cerebros o la marginalidad y exclusión de los sectores vulnerables (Ayllón, 2006).

Respecto de la participación de la región en el sistema internacional de la CID puede decirse que en un principio se insertó como sujeto pasivo y destinatario de las acciones internacionales de cooperación. Así, en los años '90 América Latina recibió una media de entre 8 y 14% de toda la AOD mundial, lo que la situaba en el tercer lugar como receptor luego de África y Asia. No obstante, a partir de 2000, se registró una caída sustancial en su participación, desde el 6,5% que representaba a principios del siglo hasta el 4,5% de 2009<sup>4</sup>, como consecuencia del énfasis en la concentración de la ayuda en los PMA –para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)- y de la orientación de la agenda internacional hacia los temas de seguridad y de lucha contra el terrorismo –la securitización de la ayuda-. A su vez, coincidiendo con la crisis económica mundial se registra para los años 2008 y 2009 una tendencia al estancamiento de los fondos en torno a los 5.750 millones de dólares (SEGIB, 2011).

Según Ayllón (2006) algunos de los motivos que pueden atribuirse al descenso de la AOD son: en primer lugar, que la región latinoamericana no representa una gran amenaza para la estabilidad internacional; en segundo lugar, que está constituida en gran parte por PRM y que su pasado colonial no responde a los intereses de las políticas exteriores de los países donantes que más influyen en el diseño de la agenda y geografía de la ayuda.

Cabe indicar que la disminución en la participación de la AOD mundial no fue igual a nivel intra-regional, dado que la AOD se reorientó hacia los países de menor desarrollo relativo, lo que en términos geográficos significó una creciente concentración de fondos en las regiones centroamericana y andina (SEGIB, 2007). A pesar de las diferencias a nivel intra-regional ya se conoce que, según la nueva lista del CAD, la mayoría de los países

---

<sup>4</sup> De hecho, en 2008, la participación relativa de América Latina sobre el total mundial se situó en el 4,3%, el porcentaje más bajo desde el inicio de la presente década (SEGIB, 2009).

latinoamericanos se sitúan como PRM baja y alta, siendo Haití el único que permanece como PMA.

Ante esta realidad, algunos países latinoamericanos optaron por aprovechar sus capacidades, desarrolladas en los últimos años, para ofrecer cooperación a otros países con niveles de desarrollo iguales e inferiores. Así, esta región decidió posicionarse como un sujeto activo que aporta formas e instrumentos de cooperación desde una lógica diferente a la seguida por los países del Norte, basada en acciones horizontales entre socios activos e igualitarios, que en la actualidad son reconocidos y considerados por otros actores del sistema internacional. Por lo tanto, vale decir que el impulso a la CSS en Latinoamérica coincidió con el progresivo desplazamiento de la región como receptora de AOD mundial.

Para Xalma y Vera (2008) esta coyuntura internacional contribuyó a que la región se convirtiera en un actor clave en el renovado auge de la CSS, por su participación activa en el desarrollo conceptual, por la multiplicidad de acuerdos bilaterales y por su capacidad para generar nuevas y distintas formas de cooperación, que no se limitan a la CTPD sino que también suponen la transferencia de recursos monetarios. Dentro de esta misma línea de pensamiento, Zhou (2002) indica que es en América Latina y el Caribe donde nace y se consolida la CSS tanto en el aspecto teórico como filosófico y práctico.

La adopción de esta lógica de cooperación tuvo lugar también debido a la irrupción de una nueva realidad política presente en muchos países latinoamericanos: el triunfo de gobiernos de izquierda, la presencia de agendas políticas con modelos de desarrollo que han perdido la fe en el neoliberalismo, la mirada optimista sobre el desarrollo institucional y político y la vuelta hacia la región como contexto de cooperación internacional para el desarrollo (Ajenjo Fresno, 2006). En consonancia con esta idea, Hirst (2010: 23) señala que “en términos políticos, algunos PRM donantes han asociado la ampliación de sus compromisos con la CSS a la necesidad de su participación e influencia en las políticas globales de cooperación para el desarrollo”.

De esta manera, las acciones de CSS en Latinoamérica se han multiplicado y pueden encontrarse actuaciones de varias modalidades. Según el Informe de SEGIB (2009) respecto de las asociaciones de cooperación horizontal sur-sur bilateral, se estima que entre 2007 y 2008 éstas aumentaron un 27%. En relación a la CSS y triangular se registraron bajo esta modalidad 72 acciones/proyectos en el año 2008.

El último informe de la SEGIB (2011) señala que a lo largo de 2010 los países iberoamericanos ejecutaron 529 proyectos y 313 acciones<sup>5</sup> de CSS bilateral. Una comparación de estas cifras con las registradas en 2009 (881 y 321, respectivamente) sugiere una caída en el número de proyectos, los cuales se habrían reducido en un 40%, y el mantenimiento de un número estable de acciones. Respecto de los principales oferentes se destaca que un 96% del total de los proyectos fueron ejecutados por Brasil (177), Cuba (139), México (89), Argentina (57), Chile (25) y Colombia (25). En relación a la cooperación triangular, en el 2010 se llevaron a cabo en la región un total de 83 intervenciones, de las cuales 42 fueron proyectos y 41 acciones. En comparación con las cifras del año 2009 se observa que esta modalidad se duplicó, lo que permite dilucidar una apuesta por ella en la región. Tal apuesta responde a la decisión de los donantes del Norte de apoyar iniciativas que se originan en el Sur, aprovechando sus conocimientos y experiencias con menores costos económicos ante las consecuencias de la crisis financiera y económica global.

Todas estas actuaciones de cooperación que promueven el desarrollo han logrado que en la región latinoamericana se generen y fortalezcan las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas entre los Estados a partir del respeto de los siguientes principios que han sido objeto de consenso: el mutuo beneficio, la generación de autosuficiencia nacional y colectiva, la no interferencia de los países cooperantes en los

---

<sup>5</sup> Conforme al sistema de contabilización y medición de la SEGIB para la CSS, en el marco de su *Programa de Fortalecimiento de la CSS en Iberoamérica*, el proyecto es entendido como un conjunto de acciones delimitadas en un tiempo, con un presupuesto y resultados esperados para la consecución de determinados objetivos. En este sentido, los proyectos tienen mayor complejidad, coste económico y duración. La acción, refiere a una actividad determinada con ciertos instrumentos hacia un sector específico. Por lo tanto las acciones son puntuales y menos costosas. A futuro se espera concentrar esfuerzos en ejecutar cada vez un mayor número de proyectos en lugar de acciones.

asuntos de otros Estados, la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo (SEGIB, 2011).

Cabe indicar entonces que la CSS es un recurso importante de la acción exterior del Estado que, para el caso latinoamericano, ha propiciado su participación activa en foros internacionales sobre el desarrollo. Según Hirst (2010) la convergencia entre las trayectorias en políticas de desarrollo, democratización y CSS en Latinoamérica le otorgan un rol político y una capacidad interesante de oferta en la agenda global de asistencia.

De este primer apartado se puede concluir que la CSS ha resurgido a lo largo del siglo XXI, que presenta características y principios que la distinguen de la CNS y que ha propiciado el impulso de la región latinoamericana en su participación en la CID. De esta manera, puede decirse que la CSS tiene una identidad que emerge del *PABA* y que se desarrolla a través de la experiencia y de la reflexión.

### **3. La Cooperación Sur-Sur del Cono Sur: sistemas gubernamentales de cooperación y dinámicas bilaterales.**

La CSS, como un instrumento de la política exterior de los Estados, es ejecutada por los órganos de gobierno con responsabilidades en la cooperación y es así como puede ser entendida: como “una acción institucional de oferta de bienes públicos o asistencia técnica provenientes de agencias y organismos estatales” (Hirst, 2010: 27). Por consiguiente, en este apartado se exponen los sistemas de cooperación desde los cuales se promueve la CSS desde el Cono Sur y se analizan las actuaciones de cooperación horizontal bilateral que han emprendido los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en lo que respecta a sectores, destinos geográficos e instrumentos.

#### **3.1. Los sistemas de cooperación internacional del Cono Sur: normas e instituciones.**

Los sistemas gubernamentales encargados de gestionar la cooperación internacional, y particularmente la CSS, son sistemas que demuestran una constante

evolución. Según la SEGIB (2010) la retirada paulatina de la AOD, el resurgimiento de la CSS y el nuevo auge en la planificación, son cuestiones que han influido en los cambios de los sistemas. Asimismo, la configuración de tales sistemas depende del rol que cada país desempeñe en las relaciones de cooperación con sus pares. Se considera al sistema porque éste refiere al conjunto de entidades dotadas de una determinada institucionalidad y que interactúan con otras a fin de gestionar la cooperación internacional.

A continuación se analiza el sistema de cooperación de cada país a partir de reconocer cuatro elementos: la entidad responsable de la cooperación, el marco normativo, el tipo de estructura –por áreas geográficas, sectores, actores o funciones- y el mecanismo de coordinación interinstitucional –con ministerios u otras instituciones del Gobierno, con Gobiernos regionales y locales, con universidades y con organizaciones privadas- (SEGIB, 2010). El lector puede recurrir a la Tabla 1 como soporte resumen de la información expuesta.

Argentina, como Estado federal, tiene varias instituciones oficiales con funciones de cooperación. Así, cada provincia autónoma cuenta con una entidad dedicada a la cooperación internacional y algunos ministerios del gobierno central presentan divisiones dedicadas a trabajar temas de cooperación en áreas específicas. Sin embargo, los principales brazos ejecutores de la cooperación internacional argentina son la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) y el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) –ambos dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)- (Surasky, 2010; Levi, 2011).

Al MRECIC le corresponde la negociación de la cooperación en todos los ámbitos, en coordinación con los ministerios sectoriales.

La DGCIN está inserta en la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional (SECIN) del MRECIC y tiene la misión de orientar y ejecutar la política de cooperación técnica internacional (CTI) argentina mediante el diseño de estrategias y programas. Sus responsabilidades son: planificar, negociar, coordinar, ejecutar, monitorear y evaluar los

programas de CTI acordados con otros países u organismos internacionales. Al ser una institución dependiente del MRECIC, las prioridades de su labor se definen según los parámetros que le vienen indicados por la política exterior a partir de las estrategias que Argentina establece en sus relaciones internacionales (Surasky, 2010).

Para el cumplimiento de su misión cuenta con una estructura técnico-profesional organizada alrededor de sus funciones. Por un lado, se encuentra la Dirección de Cooperación Bilateral quien coordina las relaciones de cooperación técnica y científico-tecnológica con los distintos países del mundo. Por el otro lado, la Dirección de Cooperación Multilateral está a cargo de las relaciones de cooperación con los organismos multilaterales. En línea con esta dirección, la DGCIN es responsable de coordinar la Sección Argentina del Comité de Cooperación Técnica MERCOSUR para la selección, aprobación, implementación de programas de CTI. La DGCIN también se encarga del fortalecimiento del Plan Federal que apunta a crear sinergias con los gobiernos provinciales y municipales, universidades y organizaciones del tercer sector, integrando de este modo las políticas nacionales y provinciales de cooperación y fortaleciendo las capacidades locales para la cooperación internacional (Levi, 2011). Asimismo, dentro de la estructura existe una Dirección de Proyectos.

La DGCIN ejerce, a su vez, la coordinación del FO-AR que es el instrumento de la política exterior argentina por medio del cual se impulsa la CSS y triangular, a partir de iniciativas conjuntas de cooperación técnica con otros países de menor o igual desarrollo relativo. Según el propio FO-AR (2008) sus objetivos están orientados hacia el logro de las metas mundiales de promoción del desarrollo y de lucha contra la pobreza y su presupuesto es aportado, principalmente, por la Cancillería. Por último, cabe indicar que esta entidad mantiene contacto con diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que ponen sus profesionales a disposición para la ejecución de proyectos en los países que la demandan y organizan todas las actividades para la recepción de especialistas extranjeros en el país.

De este modo, puede indicarse que la coordinación con otros ministerios sucede en función de proyectos concretos pero la tendencia del país es orientarse hacia una cooperación en red y fortalecer otras instituciones a partir de la puesta en marcha del Programa Federal.

En el caso de Brasil, la cooperación internacional se encuentra presente en la Constitución Nacional (2005, art. 4) como uno de los principios fundamentales que rigen sus relaciones internacionales. En cuanto a la CTI, para su gestión, desde 1950, se sucedieron diferentes instituciones dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE): la Comisión Nacional de Asistencia Técnica (CNAT), la División de Cooperación Técnica (DCOPT) y la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional (SUBIN). En los años posteriores, ante la disminución de la asistencia prestada por los países del Norte, Brasil consideró necesario dotar una mayor eficacia gerencial a los mecanismos de gestión de la CTI dando origen en 1987, mediante el decreto n° 94.973 y con apoyo del PNUD, a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) quien pasó a centralizar las funciones políticas y técnicas del sistema brasileño de CTI (Ayllón y Costa, 2010 y ABC, 2005).

Cabe señalar que desde el origen de la ABC, sus funciones cambiaron conforme estuvo bajo el mandato o en coordinación de determinada secretaría o departamento. Así, en un primer momento, su función se basaba en operar programas, luego pasó a coordinar y, posteriormente, se encargó de la administración directa al ser incorporada a la Secretaría General del MRE (Decreto n° 2070/96).

En la actualidad, la ABC está subordinada a la Subsecretaría General de Cooperación y de Promoción Comercial (SGEC) del MRE y tiene la tarea de negociar, coordinar, ejecutar y supervisar programas y proyectos de cooperación técnica de Brasil, que se ejecutan según los acuerdos firmados con otros países y organizaciones internacionales.

Para cumplir su misión, la política de cooperación de la ABC se rige por el MRE y las prioridades nacionales de desarrollo, que son definidas en los planes y programas sectoriales del gobierno.

Asimismo, la ABC cuenta con su propia estructura organizacional integrada por siete coordinaciones generales, de las cuales tres se encargan de temas específicos: medio ambiente (CGMA), tecnologías de información (CGTI) y desarrollo social (CGDS). Otras tres refieren a funciones particulares como la CTI entre PED (CGPD), la recibida bilateral (CGRB) y multilateral (CGRM). Una última coordinación se encarga de cuestiones administrativas de proyectos (CGAP). Por lo tanto, la ABC presenta una combinación de tipos de estructuras por sectores y por funciones.

Cabe indicar que las tres coordinaciones funcionales son las encargadas de gestionar tres vertientes de la CTI: la sur-sur, la bilateral y la multilateral. Entre ellas, la CGPD es quien concentra la CTI hacia los PED, es decir, la CSS. Su misión es la de contribuir al fortalecimiento de las relaciones de Brasil con los PED para ampliar el intercambio, la generación, la difusión y la utilización de los conocimientos técnicos, la capacitación de sus recursos humanos y el fortalecimiento de sus instituciones.

Por último, es necesario mencionar que la ABC es la encargada de la coordinación interinstitucional y, en este sentido, se comunica y trabaja con los demás ministerios sectoriales y entidades locales. Así, presenta un mecanismo de coordinación bilateral.

Chile, como PRM alta, se reconoce como un actor dual en la CID debido a que, por un lado, cuenta con capacidades y conocimientos para aportárselos a otros países y, por otro lado, da cuenta que aún requiere de apoyo en áreas específicas donde presenta un menor grado de desarrollo logrado.

Respecto de su sistema gubernamental, en el año 1990 se crea la entidad encargada de gestionar la cooperación internacional bajo el mando directo del Poder Ejecutivo. Así, por medio de la Ley Orgánica n° 18.989 (1990, artículo 17, incisos 1 y 2) se fijan las competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas de la Agencia

de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). Dicha entidad tiene como finalidad apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el Gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional. Entre sus funciones, se encuentran las de implementar, realizar y ejecutar la cooperación internacional para y entre PED.

En el año 2005 la agencia es traspasada al MRE, por lo que deja de tener contacto directo con la Presidencia. Según la propia agencia, ese cambio le dio otro énfasis a las actividades de cooperación de la política exterior al intensificarse también las relaciones con las embajadas chilenas en los países de la región. Así, la AGCI forma parte del conjunto de los servicios públicos que integran la administración del Estado nacional y tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.

En cuanto a su organización, presenta una estructura de tipo sectorial y funcional ya que dispone de direcciones encargadas de temas específicos, un departamento para la cooperación horizontal y otro para la cooperación bi-multilateral.

Desde el punto de vista del mecanismo de coordinación, la AGCI es dirigida por un Consejo que está integrado por el ministro de Relaciones Exteriores, por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social y de Hacienda y cuatro consejeros designados por el Presidente, siendo uno de ellos representante de una universidad reconocida por el Estado. De este modo, en el propio Consejo participan otros ministerios involucrados en la cooperación así como la academia.

Según la AGCI (2010), el espacio desde el cual se sitúa la cooperación chilena es la CSS, lo cual es coherente con las políticas desarrolladas en Latinoamérica. En el año 2008, la agencia dio un salto cualitativo en su gestión explicitando la ventaja competitiva de su cooperación: la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de capacidades institucionales de los países socios. Asimismo, la AGCI dio prioridad a programas de mayor envergadura por sobre iniciativas aisladas, logrando con ello un mayor impacto en la población beneficiaria.

En el caso paraguayo, su Constitución Nacional (1992, art. 143) refiere a la solidaridad y a la cooperación internacional como principios orientadores de las relaciones internacionales. En cuanto a la CTI, por medio del decreto N° 17.836/97, se la reconoce como un instrumento de apoyo al proceso de desarrollo sostenible, a través de la cual se canalizan recursos que complementan los esfuerzos nacionales en áreas prioritarias.

Su sistema gubernamental de cooperación internacional se estructura en torno al MRE por medio de la Dirección de Cooperación Internacional (DCI). Sin embargo, la cooperación internacional del Paraguay se gestiona a través de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), institución gubernamental dependiente de la Presidencia, creada por el decreto-ley N° 312 que fue aprobado por la Ley N° 841 (1962). Su misión es coordinar, evaluar, diseñar y promover las acciones conducentes al desarrollo sostenible del país, brindando lineamientos, estudios, información y asistencia técnica para la formulación e implementación de planes y políticas públicas orientados a mejorar el bienestar de la población, en el marco de los principios de equidad, participación y responsabilidad social. Dentro de su organigrama se encuentra la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (CGCTI), creada por Resolución N° 23/2004, cuyo objetivo es coordinar y gestionar los programas de asistencia técnica y ayuda otorgados por los organismos internacionales y gubernamentales, además de calificar y jerarquizar la demanda de CTI. La CGCTI cuenta, a su vez, con una Dirección de Cooperación Bilateral, una Dirección de Cooperación Multilateral y una Unidad de Becas. Por lo tanto, puede indicarse que su estructura es de tipo funcional.

Como puede observarse, existe una articulación entre la STP y el MRE para armonizar las demandas institucionales sectoriales y sociales con las ofertas externas de ayuda técnica y financiera al país. Específicamente, la STP se ocupa de captar las demandas y priorizar los programas de cooperación a ser presentados y negociados ante las agencias y gobiernos extranjeros y el MRE es el conducto oficial de enlace con ellos.

Uruguay, por su parte, se encuentra en la actualidad experimentando cambios en lo relativo a su perspectiva y posicionamiento frente a la CID y, particularmente, ante la

CSS. Esto sucede porque el país sigue siendo un receptor de la AOD pero también es un PRM alta que muestra avances en las áreas de salud, innovación tecnológica y asistencia social. Por consiguiente, Uruguay reconoce el deber de orientar su política de cooperación hacia otras modalidades y ser un proveedor de cooperación técnica para países con igual o menor desarrollo relativo (Fittipaldi, 2012).

Uno de los cambios se refleja a nivel institucional dado que previo a la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), la cooperación estaba a cargo de la Dirección General de Cooperación Internacional, dependiente del MRE. A fines de 2010 se crea la AUCI por la Ley n° 18.719, convirtiéndose en la entidad encargada de gestionar la cooperación internacional. Asume como funciones las de planificar, diseñar, supervisar, administrar, coordinar, ejecutar, evaluar, seguir y difundir las actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país.

Así, la agencia se constituye como un órgano desconcentrado que actúa con autonomía técnica y se comunica directamente con el Presidente. Presenta una estructura de tipo funcional porque dispone de una unidad de becas, una de donaciones y, desde el 2011, un fondo de CSS para apoyar y conducir las iniciativas de cooperación horizontal con otros países de la región.

La AUCI cuenta con un Directorio tripartito integrado por representantes de la Cancillería, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Presidencia. Así, presenta una coordinación de tipo bilateral porque es la propia agencia quien coordina con el Poder Ejecutivo y con el MRE.

Otra iniciativa uruguaya para el proceso de transformación y modernización de la gestión de la cooperación es el relevamiento de sus capacidades para la CTI (AUCI, 2010).

Con todo lo expuesto anteriormente se puede decir que en los países que se han consolidado como oferentes de CSS, aunque aún reciban AOD y CSS –Argentina, Brasil y Chile- prima la opción de una agencia adscrita a exteriores, con un cierto grado de

autonomía. Si bien Argentina no cuenta con una agencia, pretende modificar el organigrama de la DGCIN para fortalecer su capacidad como oferente. Por el contrario, los países eminentemente receptores de cooperación –Paraguay y Uruguay- tienen una unidad responsable de cooperación dependiente del MRE o una agencia, unidas directamente al Poder Ejecutivo.

En cuanto a los marcos normativos, la mayoría de los países presentan una legislación a modo de reglamentos operativos en la cual se indican las funciones, atribuciones y marcos de actuación de cada entidad responsable de la CTI. Pero en general, carecen de una ley o decreto específico sobre la CID. Argentina<sup>6</sup> y Chile son ejemplos de países con marcos legales ajustados a la definición de las instituciones responsables de la cooperación. Brasil presenta el mismo caso, pero su legislación incluye un artículo de una ley superior, como la Constitución, que da cobertura a la cooperación. Uruguay tiene un marco legal amplio que incluye el aporte presupuestario para la AUCI. Para el caso de Paraguay, su Constitución menciona la cooperación internacional como principio rector de las relaciones internacionales y su legislación refiere meramente a las funciones, atribuciones y organización de la entidad encargada de la gestión de la cooperación internacional.

En cuanto a los mecanismos de coordinación interinstitucional, puede decirse que éstos son más directos cuando el país es más propenso a recibir cooperación internacional, lo cual tiene sentido porque cada país dispone de un plan nacional de desarrollo que debe coordinarse con el socio oferente. Para el caso de los sistemas gubernamentales que se articulan como oferentes, se observan esfuerzos de las entidades competentes para articularse con un mayor número de entidades locales –para los casos de Brasil y Argentina promoviendo la cooperación descentralizada- y académicas –para el caso chileno-. Para todos los casos, salvo Paraguay, la entidad que gestiona la cooperación internacional es la encargada de coordinar actuaciones con sus pares socios. Por último, se percibe la necesidad de que todas las instituciones con funciones de cooperación

---

<sup>6</sup> Cabe aclarar que en ningún documento público o texto académico mencionan los instrumentos legales por la cuales se crea el FO-AR y se rige la DGCIN.

participen en sistemas de información común, elemento en el que están avanzando Argentina con el Plan Federal y Chile y Uruguay con la identificación de sus competencias.

**Tabla 1. Sistemas gubernamentales de la cooperación de los países del Cono Sur.**

País	Entidad responsable de la cooperación	Marco normativo	Tipo de estructura	Mecanismo de coordinación interinstitucional
Argentina	Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN).	No disponible en documentos públicos.	Por funciones (direcciones para cooperación bilateral, multilateral, de proyectos y fondo para cooperación técnica horizontal).	De una coordinación puntual con otros ministerios hacia una en red con ministerios y entidades locales.
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).	Constitución Nacional y Decreto n° 94.973 (1987).	Por sectores (coordinaciones de temas específicos) y por funciones (coordinaciones para la CSS, para la recepción de cooperación bilateral y multilateral y para la administración de proyectos).	Mecanismo bilateral entre la ABC y determinados Ministerios sectoriales y entidades locales.
Chile	Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).	Ley Orgánica n° 18.989 (1990).	Por sectores (direcciones encargadas de temas específicos) y por funciones (departamentos para la cooperación horizontal y para la bi-multilateral).	Mecanismo bilateral por el Consejo.
Paraguay	Dirección de Cooperación Internacional (DCI) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).	Constitución Nacional. Ley N° 841 (1962) y Resolución 212/2006.	Por funciones (direcciones para cooperación técnica, bilateral, multilateral y unidad de becas).	La STP coordina directamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores quien contacta con los organismos y gobiernos cooperantes.
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).	Ley n° 18.719 (2010).	Por funciones (unidades de beca, de donaciones y fondo para la CSS).	Mecanismo bilateral por el Directorio tripartito.

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SEGIB (2010).*

### 3.2. La puesta en práctica de la Cooperación Sur-Sur en el Cono Sur: sectores, destinos e instrumentos.

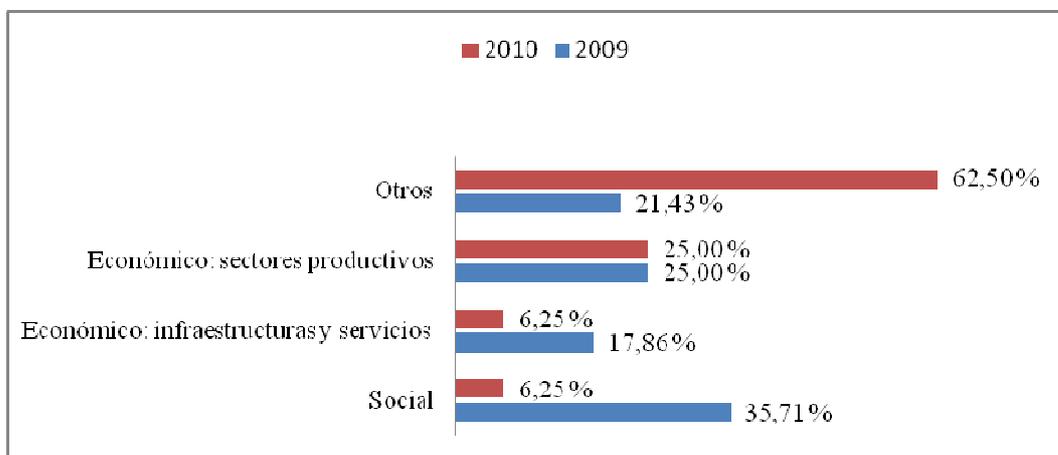
A continuación, se exponen las interacciones de cooperación horizontal bilateral de los países del Cono Sur considerando los sectores, los destinos geográficos y los instrumentos. Se hace referencia a los sectores dado que, desde la SEGIB (2010), se entiende que a partir de su análisis se puede vislumbrar el perfil de capacidades y de necesidades de cada socio que interactúa en dicha relación de cooperación. Para ello, la

SEGIB categoriza la distribución sectorial de los proyectos en tres dimensiones: la social - que abarca educación, salud, vivienda o agua, entre otros-, la económica -que se desglosa en infraestructura y servicios económicos, para la creación de condiciones de funcionamiento de la economía, y sectores productivos- y otra -que incluye aspectos tan diversos como el fortalecimiento institucional, la cultura, el género, el medio ambiente y la prevención de desastres-. En lo que respecta a los destinos geográficos, su análisis permite conocer el grado de concentración o dispersión de la cooperación dentro de la subregión. Por último, con los instrumentos se advierten los mecanismos de ejecución de la CSS bilateral.

Cabe señalar que si bien se han consultado los informes periódicos de las entidades con competencias en cooperación, solamente se exponen los datos de SEGIB por presentar información sistematizada de la región. Asimismo, los datos provistos son de los años 2009 y 2010 ante los cambios en la metodología de cuantificación. Se le recomienda al lector recurrir a las Tablas 3 y 4 y a los Gráficos 1 a 5 como soporte visual de los datos estadísticos.

Para Argentina, los tres grandes ejes programáticos que priorizó la Cancillería para la actividad del FO-AR, en el período 2008-2010, fueron la administración y la gobernabilidad, los derechos humanos y el desarrollo sustentable (FO-AR, 2010). En ese mismo período, el fondo decidió fortalecer la CSS con los países limítrofes para la integración del MERCOSUR y la remoción de las asimetrías.

Conforme a los datos de SEGIB (2010 y 2011), el perfil de capacidades de la Argentina se focaliza en la dimensión social para la subregión del Cono Sur en el año 2009 ya que dicho sector representa el 35,71% del total proyectos. En el año 2010, se observa un cambio ya que se destaca en otros sectores representando el 62,50% del total de proyectos ofrecidos.

**Gráfico 1. Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Argentina en 2009 y 2010.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

Del total de proyectos que Argentina ofreció en el Cono Sur en 2009, 18 recibió Paraguay (64,28%) y 10 Brasil (35,71%) mientras que Chile y Uruguay no fueron destinatarios. De las acciones ofrecidas en el mismo año hubo un total de 6 para la subregión, siendo Paraguay el único receptor. En el año 2010, Argentina presentó una disminución en el número total de proyectos (16) pero aumentó el número de acciones ofrecidas (15). Nuevamente, los principales destinatarios de sus proyectos fueron Paraguay, con un total de 12 (75%) y Brasil con 4 (25%). En cuanto a las acciones, Paraguay lideró como receptor de 13 (86,66%) y tanto Brasil como Uruguay recibieron 1 acción.

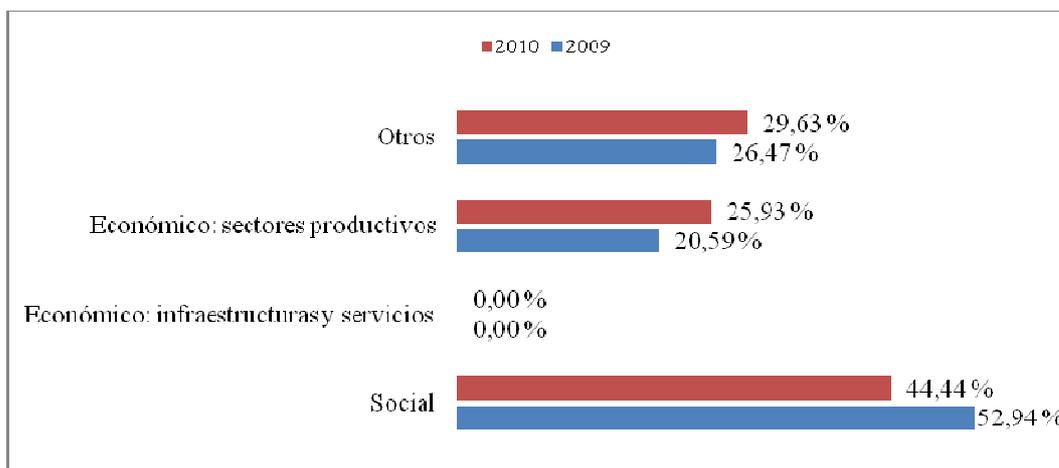
Respecto de los instrumentos de actuación, Argentina participa activamente en la cooperación técnica mediante el intercambio de expertos. Así, la cooperación argentina se caracteriza por ser horizontal, técnica (no financiera), no reembolsable y bilateral (Surasky, 2010).

La CSS brasileña, por su parte, se basa en la transferencia de un conjunto de conocimientos técnicos y de soluciones que tuvieron un impacto positivo sobre el desarrollo de Brasil y que pueden ser replicados en países con desafíos semejantes.

Según el MRE (2007) y la ABC (2007) Brasil se destaca en el sector social lo cual coincide con sus actuaciones de CSS en el Cono Sur dado que, en el 2009, el 52,94% del

total de proyectos ofrecidos correspondió a dicho sector. Para el año 2010, Brasil vuelve a destacar su competencia en la dimensión social con el 44,44%.

**Gráfico 2. Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Brasil en 2009 y 2010.**



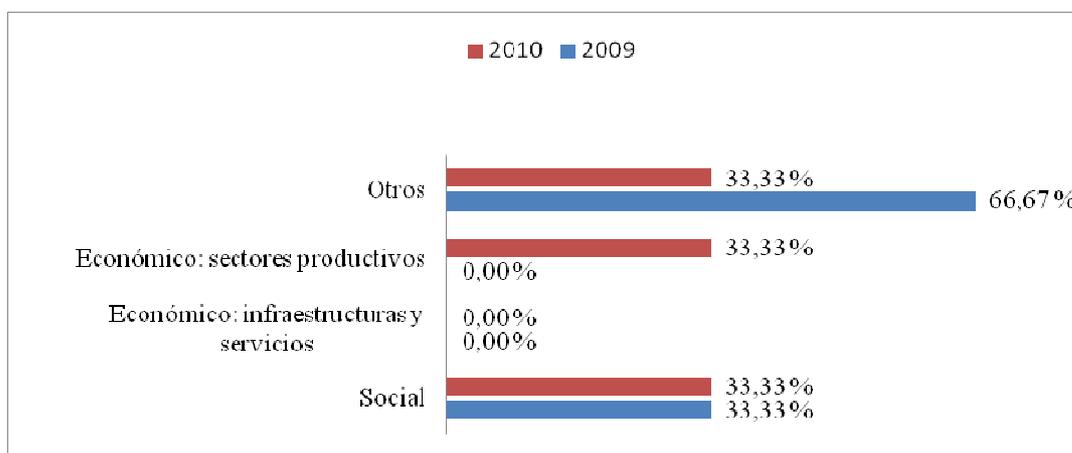
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

Brasil orienta geográficamente sus acciones y proyectos de CSS a partir una serie de prioridades pero su tendencia es acercarse hacia los países latinoamericanos para reducir las asimetrías entre los miembros del MERCOSUR. Así, en el año 2009 los principales socios receptores de los 34 proyectos que ofreció fueron: Paraguay con 13 (44,66%), Uruguay con 10 (29,41%) y Argentina con 9 (26,47%). Chile no fue socio destinatario. En cuanto a las acciones la posición de los dos principales receptores se invierte, siendo Uruguay quien más recibe, 8 (66,66%). En el año 2010, de un total de 27 proyectos Paraguay es el principal receptor nuevamente, concentrando el 51,85% del total. Le siguen en orden Uruguay con el 25,97% y Argentina con el 22,22%. En cuanto a las acciones, de un total de 8 para el Cono Sur, Uruguay también percibió la mayoría de ellas (87,5%) y se registró una sola acción hacia Chile.

Para el MRE, la CSS se restringe al ámbito de la CTPD. Así, la CGPD brasileña trabaja mediante la transferencia de conocimientos técnicos y de las experiencias de Brasil a partir de consultorías, entrenamientos y eventual dotación de equipamiento.

Para Chile la cooperación internacional con los países latinoamericanos tiene una especial relevancia en su política exterior. Como país oferente de CSS su perfil de capacidades se orienta a partir de las principales políticas públicas del país (AGCI, 2010). Según los datos de SEGIB (2010 y 2011), para el año 2009 y en el Cono Sur, Chile presenta una clara identificación con el sector “otros” representando el 66,67% del total de proyectos ofrecidos y le sigue en orden de prioridad el sector social con el 33,33% del total. En el año 2010, la distribución de sus proyectos fue muy diversa abarcando el sector social, el subsector productivo y el de “otros”.

**Gráfico 3. Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Chile en 2009 y 2010.**



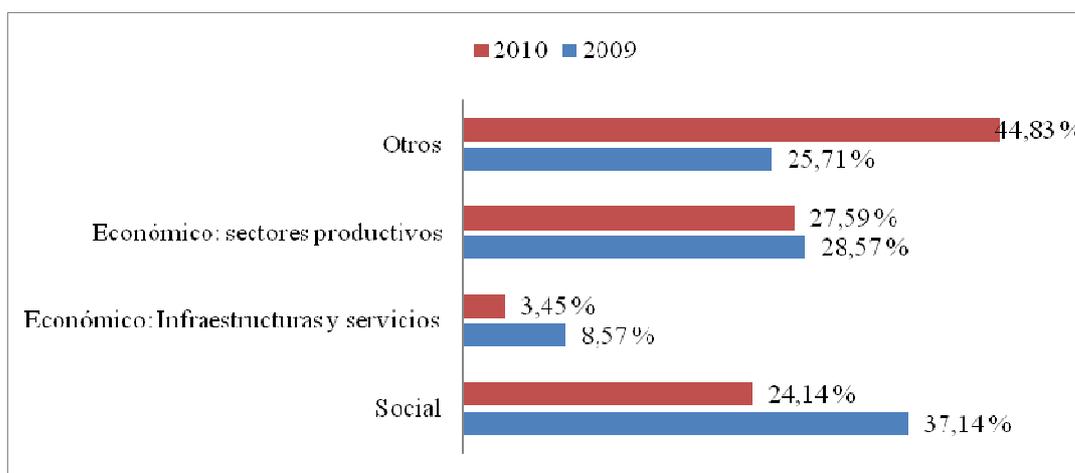
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

Si se consideran los destinos de tales actuaciones de cooperación horizontal bilateral para el año 2009, se puede decir que son muy pocos los proyectos que Chile destina en el Cono Sur (sólo el 5,45%) de los cuales ofrece a Paraguay un 66,66% y a Uruguay un 33,33% del total. En cuanto a las acciones, de un total de 9 para la subregión, Uruguay tiene una mayor participación que Paraguay recibiendo el 55,55% del total de acciones. Si se tienen en cuenta las cifras del 2010, para la subregión Chile sólo ofreció 3 proyectos, todos para Paraguay, y 4 acciones, de las cuales Argentina y Brasil receptaron el 25% cada uno y Uruguay recibió el 50% del total.

Por último, vale indicar que la cooperación chilena se instrumenta en la asistencia técnica y la formación de capital humano mediante becas para postgrados.

A Paraguay se le reconoce principalmente como un socio receptor de CSS en el Cono Sur ya que para los años 2009 y 2010 su oferta de proyectos y acciones fue nulo. Así, si se lo analiza como socio receptor se puede conocer su perfil de necesidades. En este sentido, según datos del 2009 Paraguay recibió un total de 35 proyectos de los cuales un 37,14% correspondieron al área social y un 28,57% al sub sector productivo del sector económico. En el año 2010 las cifras indican que del total de proyectos (29), el 44,83% de ellos fue destinado al sector otro y el 27,59% al sub sector productivo de la dimensión económica. Como puede observarse, el perfil de necesidades de Paraguay se orienta al sector social y otros para los años 2009 y 2010, respectivamente.

**Gráfico 4. Distribución sectorial de proyectos recibidos por Paraguay en 2009 y 2010.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

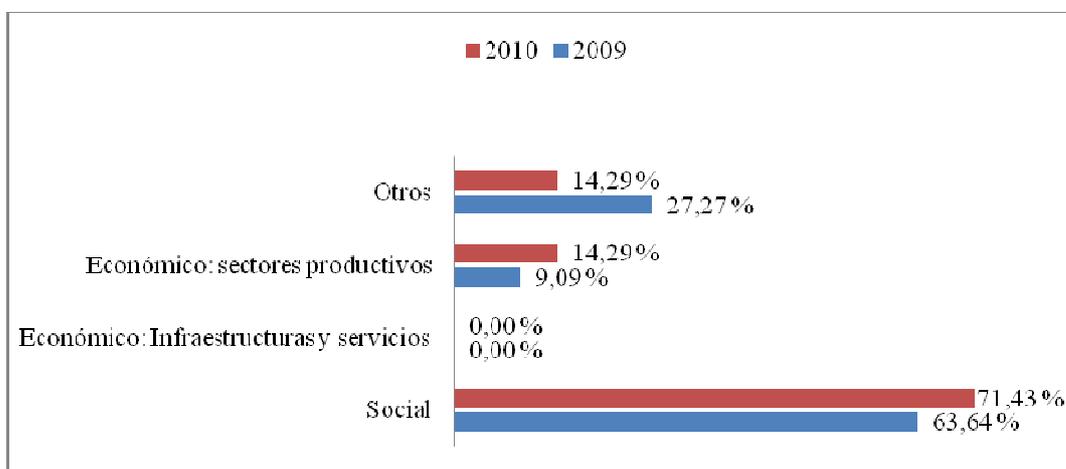
En las relaciones de cooperación horizontal bilateral en el Cono Sur sus principales socios oferentes son Brasil y Argentina, quienes concentran el 81,3% de las actuaciones.

Para la CSS de Paraguay se destacan como instrumentos la cooperación técnica, el envío de expertos, la cooperación tipo proyecto, la capacitación de recursos humanos, los servicios de voluntarios, las donaciones, las becas y los servicios de gestión.

En el caso de Uruguay, se puede decir que este país se está perfilando más su rol como oferente que como receptor de CSS. Por lo tanto, si se consideran las acciones que Uruguay ofreció en 2009 se demuestra que de las 14 todos los países de la subregión fueron receptores de ellas: Brasil (50%), Argentina (21,42%), Paraguay (14,28%) y Chile (14,28%). En el año 2010, del total de 8 acciones Chile y Argentina percibieron un 33,33% cada uno, Brasil el 22,22% y por último, Paraguay el 11,11% del total. Como consecuencia, de un año a otro se observa una disminución en el número de acciones pero resulta claro que Uruguay inició la oferta de acciones específicas en su relación horizontal bilateral con los socios de la subregión.

Ahora bien, si se considera a Uruguay como un país receptor se puede afirmar que su perfil de necesidad responde al sector social porque en el año 2009 de un total de 11 proyectos el 63,64% fueron destinados a ese sector. En el 2010 nuevamente se destaca la dimensión social con el 71,43%.

**Gráfico 5. Distribución sectorial de proyectos recibidos por Uruguay en 2009 y 2010.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

En cuanto a sus principales socios oferentes de proyectos y acciones se destacan Brasil y Chile. En el año 2009, Brasil representó el 90,9% del total de proyectos y en el año 2010, el 100% de ellos. En cuanto a las acciones, el porcentaje de participación brasileño disminuye ante la oferta chilena. Así, en el 2009, Brasil concentró el 61,53% y Chile el

38,46% del total y en el 2010, la participación fue del 70% y del 20% respectivamente. El 10% restante fue ofrecido por Argentina.

Respecto a los instrumentos, Uruguay como oferente y demandante utiliza la cooperación técnica no reembolsable y puntualmente el intercambio de expertos para la CSS bilateral en el Cono Sur.

A continuación se expone una tabla resumen de las dinámicas de cooperación horizontal bilateral de los países del Cono Sur.

**Tabla 2. Cooperación bilateral en el Cono Sur: clasificación por sector, destino y origen geográfico e instrumento según oferente y receptor.**

Oferente	Sector	Destino geográfico	Instrumento
Argentina	Social y otros.	Paraguay y Brasil.	Cooperación técnica mediante intercambio de expertos.
Brasil	Social.	Paraguay, Uruguay y Argentina.	Cooperación técnica mediante cualificación profesional.
Chile	Social y otros.	Paraguay y Uruguay.	Cooperación técnica mediante becas de postgrados.
Receptor	Sector	Origen geográfico	Instrumento
Paraguay	Social.	Brasil y Argentina	Cooperación técnica mediante envío de expertos, capacitación de recursos humanos, voluntarios y servicios de gestión.
Uruguay	Social.	Brasil y Chile.	Cooperación técnica no reembolsable, particularmente mediante el intercambio de expertos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

Luego de analizar los flujos de cooperación bilateral en el Cono Sur se puede indicar que Brasil y Argentina son los países con mayor número de iniciativas. Chile también es considerado un oferente pero sus actuaciones no se destinan en su mayoría para la subregión, principalmente porque Chile coopera con vecinos de menor desarrollo relativo, tales como Ecuador y Bolivia. Paraguay y Uruguay son, evidentemente,

receptores de CSS pues el número de sus iniciativas es muy pequeño o más bien nulo. Paraguay, por su parte se ubica como el principal receptor en la subregión concentrando una media del 58,44% del total de proyectos y del 37,73% del total de acciones para los años 2009 y 2010. Esto se condice con la condición de que Paraguay es el único PRM baja en el Cono Sur y lo que se pretende con las actuaciones de cooperación horizontal es precisamente disminuir las asimetrías entre ellos, particularmente en el marco del MERCOSUR.

En cuanto a Uruguay, se puede afirmar que su oferta se concentra en acciones puntuales y en términos relativos se encuentra muy por debajo de otros países de la subregión. No obstante, Uruguay pretende incrementar su participación como oferente lo cual se refleja en los cambios institucionales y en la voluntad política que se expresa desde la AUCI. Si se consideran las acciones de Uruguay se puede destacar que los tres principales destinos de ellas son Brasil, Argentina y Chile, lo que responde al principio de cercanía geográfica (Fittipaldi, 2012).

Por último, respecto de los sectores se observa una clara preferencia por la dimensión social y por la dimensión “otros”. Por el contrario, no es relevante el número de proyectos destinados al sector económico. Esto se relaciona con el instrumento de cooperación, dado que para todos los países se destaca la cooperación técnica no reembolsable en tanto intercambio de expertos y becas.

**Tabla 3. Proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en el Cono Sur, 2009-2010.**

Ofertes	2009						2010					
	Receptores						Receptores					
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Total	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Total
Argentina		10	0	18	0	28		4	0	12	0	16
Brasil	9		0	15	10	34	6		0	14	7	27
Chile	0	0		2	1	3	0	0		3	0	3
Paraguay	0	0	0		0	0	0	0	0		0	0
Uruguay	0	0	0	0		0	0	0	0	0		0
Total	9	10	0	35	11	65	6	4	0	29	7	46

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

**Tabla 4. Acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en el Cono Sur, 2009-2010.**

Ofereentes	2009						2010					
	Receptores						Receptores					
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Total	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Total
Argentina	0	0	0	6	0	6	0	1	0	13	1	15
Brasil	1	0	0	3	8	12	0	0	1	0	7	8
Chile	0	0	0	4	5	9	1	1	0	0	2	4
Paraguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay	3	7	2	2	14	3	2	3	1	0	9	9
Total	4	7	2	15	13	41	4	4	4	14	10	36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

#### **4. Cambios político-institucionales: hacia una re-significación y nueva orientación de la Cooperación Sur-Sur de Argentina y Brasil.**

Queda claro que la cooperación internacional, y por lo tanto la CSS, son instrumentos de política exterior de los países, muy vinculada a los cambios internos y externos que experimentan y a las decisiones que en materia política tomen para posicionarse en el sistema internacional. Incrementando su presencia regional o global y fortaleciendo sus relaciones bilaterales.

Se puede decir, entonces, que la política exterior de un país está condicionada por la política interior, dado que, la primera es entendida como una política pública que sufre modificaciones conforme a una serie de reglas, estructuras y valores que decide el Gobierno. Así, al ser la CSS un instrumento de la política exterior de un país, es necesario observar el ámbito político doméstico de aquellos países que adoptan tal modalidad de CID.

Dada la relevancia de Argentina y Brasil como los principales oferentes de la CSS en el Cono Sur, a continuación se analizan los cambios político-institucionales, ocurridos entre el año 2000 y 2010, que subyacen a sus actuaciones horizontales, con el fin de dilucidar las motivaciones y el sentido que cada país le otorga a su política de CSS y cómo tales cambios han influido en las relaciones bilaterales de cada país con sus pares del Cono Sur.

Para estudiar la variable político-institucional, se eligen las siguientes dimensiones: a) los cambios de gobierno, b) los cambios de ideología política (clivaje izquierda-derecha), y c) los cambios institucionales, en referencia a las entidades con competencias de cooperación<sup>7</sup>.

#### **4.1. Los cambios en el sistema político-institucional de Argentina y de Brasil en el siglo XXI.**

La historia política y económica de Argentina hizo que su rol en la CSS lograra una dimensión relevante luego de la crisis política, económica y social del 2001 (Surasky, 2010). Ante la caída en conjunto de los índices sociales a causa de la crisis, el país volvió a tener un lugar entre los países de destino de la CID, aunque no como prioritario. En ese contexto, la administración del presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) tuvo un papel muy importante para evitar el declive del país. Durante su mandato se lograron avances en la renegociación de la deuda externa, se puso fin al alineamiento con los Estados Unidos y se volvió a mirar a América Latina como región en la cual fomentar e intensificar las relaciones con los países vecinos, aceptando desde ese momento el liderazgo regional de Brasil (Surasky, 2010)<sup>8</sup>. Duhalde preparó así el contexto político para las elecciones presidenciales del 2003 en las que se consagró como presidente electo Néstor Kirchner, candidato de la alianza electoral Frente para la Victoria (FPV). Una vez en el poder, el gobierno kirchnerista logró avances en materia de derechos humanos y en el manejo de la deuda, recuperó el intervencionismo y dio un giro en la política exterior. En su primer discurso ante el Congreso Nacional, el mandatario expresaba el deseo de construir una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de la democracia y la justicia social, lo cual sentó las bases de las prioridades de su política exterior (Kirchner, 2003).

---

<sup>7</sup> Desde un enfoque institucionalista de corte histórico se pretende dar cuenta de los cambios en los sistemas encargadas de gestionar la cooperación internacional en lo referente a su organización, sus funciones, sus recursos de poder, sus competencias y sus estrategias políticas (Lanzaro, 2008).

<sup>8</sup> A inicios del 2003, se sucede una reunión entre Duhalde y Lula da Silva para intercambiar iniciativas sobre planes sociales ante los problemas que ambos países enfrentaban y para fortalecer el MERCOSUR bajo el liderazgo regional de Brasil.

Esas mismas prioridades se mantuvieron durante el primer mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) quien en su discurso de asunción presidencial reiteraba la importancia de fortalecer los lazos y el trabajo conjunto desde la región. A su vez, refería al MERCOSUR con la incorporación de Venezuela (aún no efectiva) para completar la ecuación energética. También criticaba el unilateralismo como respuesta al terrorismo internacional y establecía la posición de reconstruir el multilateralismo (Fernández, 2007). Esto último demuestra nuevamente esa ruptura con el gobierno de la década de los '90, alineada a los Estados Unidos y a las políticas neoliberales y de ajuste.

Esta decisión política de regreso a la región se refleja, a su vez, dentro de la Cancillería argentina quien fijó como uno de sus objetivos fundamentales la integración con los países vecinos y con la región en general, desde la perspectiva del desarrollo y el fortalecimiento del MERCOSUR.

Al considerar la dimensión ideológica, se evidencia en las elecciones de 2003 el triunfo de quien propone un modelo alternativo al neoliberalismo. Para Lanzaro (2008) en Argentina se percibe la presencia de una nueva izquierda latinoamericana, con el peronismo de izquierda o centro izquierda que impulsa Kirchner a partir de un fuerte liderazgo presidencial, cooptando a varios dirigentes del Partido Radical y tejiendo lazos con la izquierda no peronista. Esta nueva izquierda privilegió las relaciones con sus pares latinoamericanos y promovió una mayor autonomía decisoria respecto de Estados Unidos. Una muestra clara de esto fue el rechazo al ALCA en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en el año 2005. Otros ejemplos fueron el fomento de la cooperación dentro del MERCOSUR y el surgimiento de otras instancias de integración y cooperación como la UNASUR. A nivel ideológico, las políticas del gobierno se mantuvieron en la misma línea al ser la sucesora en las elecciones de 2007 Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente, pero con mayores matices de carácter populista.

En cuanto a los cambios institucionales, se pueden mencionar varios aspectos interesantes del período 2000-2010. Uno de ellos refiere al FO-AR, creado en el año 1992

bajo la presidencia de Menem, otorgando de este modo al país un rol mixto, como receptor y oferente, de cooperación. Para Kern y Weisstaub (2011: 91) “su origen y transformaciones posteriores reflejan los conflictos y tensiones que se derivan de la relación entre cooperación y objetivos de política exterior”. Dilema que, repercute en la ambigüedad del nombre de la entidad y en su funcionalidad porque la idea de horizontalidad caracterizaba la relación entre países con indicadores de desarrollo similares y ocultaba esa noción de pertenencia al colectivo del Sur. Así, el FO-AR fue utilizado como elemento de adaptación al orden internacional y de difusión de los conocimientos y técnicas que hacían posibles las reformas del Estado.

A partir de 2003, y por efecto de los cambios de gobierno, la identificación con los países del Sur vuelve a ser una guía para la política exterior y muy particularmente para la CID. De esta manera, la CSS recupera su sentido esencialmente político, que se ha manifestado en contraposición y crítica hacia la forma en que se ha desarrollado la CNS. Como consecuencia, el FO-AR ejerce un papel activo en la CSS y se ha constituido en el instrumento que permitió que Argentina alcanzara en forma creciente los objetivos de transferencia de capacidades, conocimientos y experiencias nacionales hacia los PED, según sus prioridades bilaterales y privilegiando las relaciones con Latinoamérica.

Otro elemento importante del cambio institucional fue conducido por el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del MRECIC, financiado por el PNUD para el período 2006-2008 (AR/05/023). Por medio de ese programa, el MRECIC adquirió los instrumentos y los recursos necesarios para desempeñar de modo eficiente y eficaz su rol ante la comunidad nacional e internacional y la Subsecretaría subió de nivel para convertirse en una Secretaría del MRECIC. Respecto de la CSS, el programa contribuyó al desarrollo de acciones de la CTPD desde el FO-AR mediante la identificación de nuevas ofertas argentinas, el diseño y ejecución de nuevos acuerdos bilaterales, la puesta en marcha de programas de asistencia técnica, capacitación e investigación conjunta y el desarrollo de seminarios para identificar oportunidades de CTDP. Por último, cabe indicar que desde el 2010 se han fijado tres

objetivos prioritarios para la acción del FO-AR en base a las orientaciones de la política exterior argentina, a su filosofía de la CSS y a los compromisos contraídos por el país a nivel internacional. Los objetivos son: a) dejar de lado la perspectiva asistencial, b) realizar actividades desde un enfoque de planificación y de participación de todos los países involucrados y c) definir en forma conjunta las condiciones de esas asociaciones (Levi, 2010 y Levi, 2011).

Para el caso de Brasil, la CSS también refleja una renovación a partir del año 2003 cuando la potencia regional decide aproximarse hacia los PED. Esta decisión estuvo influenciada por el cambio de gobierno y de fuerza política en el año 2002, al consagrarse presidente electo Luiz Inácio Lula da Silva, líder del Partido de Trabajadores (PT), derrotando al candidato del tradicional Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Cabe indicar que el PT se presentó en las elecciones bajo el formato de una coalición de partidos. En esos años Brasil enfrentaba desafíos a nivel macroeconómico –crisis cambiaria y de inversión y problemas de inflación- y social para los cuales el presidente decidió impulsar planes y programas no asistencialistas y basados en la inclusión social para combatir la pobreza: el plan Hambre Cero, el programa Bolsa Familia, el plan Reforma Agraria, entre otros. En el año 2006, Lula ganó nuevamente las elecciones presidenciales, en segunda vuelta, frente al candidato del PSDB. De esta manera, Lula tuvo un segundo período presidencial (2007-2010) durante el cual el crecimiento económico junto con la democracia y el bienestar social fueron los pilares del desarrollo sustentable del país.

Desde el ascenso de Lula al poder se orientó una política exterior de posicionamiento regional y global de Brasil en búsqueda de una mayor autonomía. Asimismo, Brasil encabezó un activismo en favor del desarrollo y orientó su relación con los países del Sur. En consecuencia, la gran prioridad de la política exterior durante el gobierno de Lula era la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social. A su vez, se profundizaron las relaciones con grandes naciones en desarrollo (China, India, Rusia y

Sudáfrica) y se reafirmaron los lazos profundos con todo el continente africano, en particular con los países de lengua portuguesa.

Tal apuesta por la CSS radica en los principios de solidaridad y de corresponsabilidad ya que Brasil decide compartir, con los países de menor o igual desarrollo relativo, aquellas experiencias que contribuyeron a su proceso de desarrollo dotándole de un *know how* particular. También tiene que ver con un propósito político, dado que Brasil estima que la CSS es un medio para promover la multipolaridad, la democracia y la paz, así como potenciar la capacidad de negociación tanto de Brasil como de la región latinoamericana y del Sur en cualquier instancia multilateral. De igual modo, se observa un propósito económico al señalarse que mediante esta orientación de la cooperación se consiguen ampliar los intercambios económicos y una mayor presencia de Brasil en el mercado internacional (Lula da Silva, 2003).

Cuando Lula fue reelecto en 2006, dejó en claro que tras haber pasado las dificultades económicas y sociales, Brasil debía dar un salto cualitativo y continuar fortaleciendo las relaciones de amistad con las demás naciones del mundo. Asimismo, destacó la idea de que Brasil se cansó de ser una potencia emergente y por lo tanto pretendía consolidar su política exterior, su economía y la democracia para estar entre los PD (Lula da Silva, 2006).

Según la ABC (2006), Brasil se consolidó como un exportador de conocimientos en sus actuaciones de CSS a otros PED, fortaleciendo así su presencia internacional. El MRE (2007) estableció como principal propósito de la cooperación brasileña el de contribuir al desarrollo económico y social de los PED socios a partir del fortalecimiento de sus instituciones nacionales.

Desde el punto de vista de la ideología política, se observa la presencia de un gobierno de la social democracia criolla compuesto por un partido de izquierda, de origen socialista o reformista, que asume las reglas y el sistema de restricciones políticas y económicas de la democracia liberal y de la economía de mercado (Lanzaro, 2008). Así, hay una ruptura en el continuo derecha-derecha y, más bien, el PT de tinte izquierda

alcanza una moderación ideológica y llega al poder mediante una alianza entre el capital y el trabajo, es decir entre el PT y el Partido Liberal (PL). La intención del PT no era crear un modelo económico socialista ni convertirse en un modelo paternalista o asistencialista sino, por el contrario, contribuir al desarrollo del país promoviendo el pleno empleo y poniendo fin a la pobreza y a la desigualdad a partir de reformas efectivas y moderadas.

En cuanto a los cambios institucionales, en el año 2004, por medio del Decreto 5.032, la ABC quedó subordinada a la Subsecretaría General de Cooperación y de Comunidades Brasileñas en el extranjero del MRE, con las mismas atribuciones anteriores, y en la actualidad está bajo el mando de la SGEC.

En ese mismo año, el presidente decretó los procedimientos a seguir por los organismos de la Administración Pública Federal para la celebración de actos de cooperación técnica recibida. Por medio del decreto, se estableció la ejecución nacional como la modalidad de gestión de los proyectos de CTI y se le confirió a la ABC la facultad de supervisarla. Asimismo, se estableció que el MRE podía fijar, en casos específicos, otra modalidad de ejecución de proyectos y que en la cooperación brindada por Brasil a los PED, se adoptaría otra modalidad –sin mencionar cuál-. Por último, se especificó que la conclusión del acto complementario a la ejecución de los proyectos precisaba de la aprobación previa de la ABC (Decreto 5151, 2004).

Por último, en 2004 cambiaron las directrices de la CGPD brasileña y, así, se establecieron las de priorizar programas de CTI que intensifiquen las relaciones de Brasil con sus socios en desarrollo prioritarios, apoyar proyectos vinculados a programas y prioridades nacionales de desarrollo de los países receptores, canalizar esfuerzos para proyectos de mayor efecto multiplicador y alcance de resultados, apoyar iniciativas con contrapartida nacional y/o participación efectiva de instituciones socias y establecer acuerdos de asociación preferentemente con instituciones nacionales.

Queda claro, entonces, que en ambos países ante los cambios de fuerzas de gobierno, de ideologías políticas y de las instituciones de los sistemas de cooperación, se

observa una nueva orientación hacia la cooperación en el ámbito latinoamericano así como la elección del eje Sur-Sur adoptando la CSS como modalidad de CID.

#### **4.2. Re-configurando el sentido y la orientación de la CSS de Argentina y Brasil.**

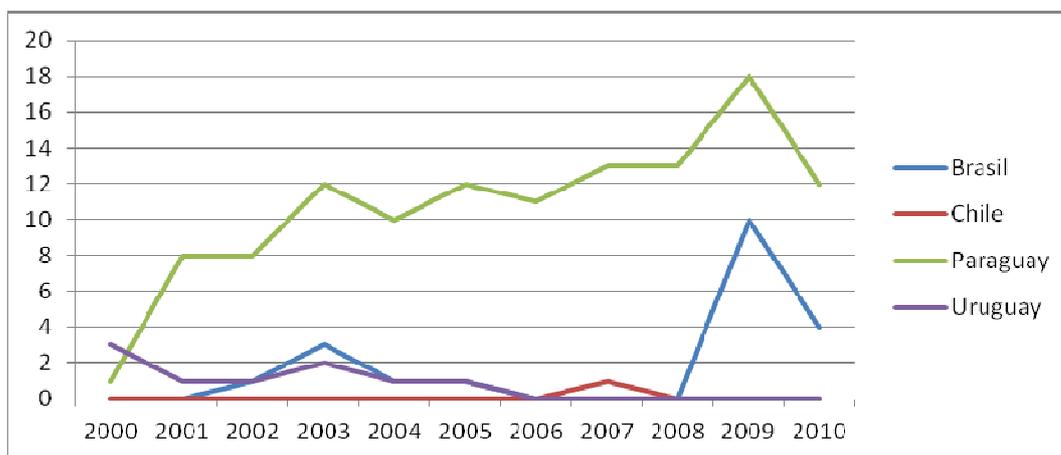
Como se ha mencionado anteriormente, detrás de cada actuación de cooperación horizontal bilateral existe una motivación y un sentido que responden a las estructuras gubernamentales de cooperación influenciadas por la política doméstica de los Estados. Con todos los datos analizados a lo largo de este ensayo, se puede decir que los cambios políticos e institucionales ocurridos en los principales países oferentes del Cono Sur han influido en las interacciones con los países de la región. Esto se explica en los siguientes puntos.

En primer lugar, cambian las orientaciones y prioridades de la política exterior, debido a las decisiones políticas que adoptan los nuevos gobiernos electos de Argentina y Brasil. Para el caso de Argentina se evidencia un claro regreso hacia la región como prioridad de política exterior. Intentando dejar atrás el alineamiento con la potencia del Norte estadounidense con la mirada siempre puesta en Europa. Ahora pretende insertar al país en el mundo globalizado, fortaleciendo las relaciones con Latinoamérica -a fin de favorecer su posicionamiento en foros multilaterales- y eliminar las asimetrías regionales promoviendo una mayor integración en el MERCOSUR. En consecuencia, Argentina identifica como su principal socio en cooperación a Brasil, a quien reconoce y respeta como potencia regional y de quien aprende experiencias que reproduce en su ámbito doméstico. Con Chile las relaciones se intensifican a nivel de diálogo político y no tanto con actuaciones específicas de CSS. Aunque vale mencionar que, en el año 2009, ambos países firmaron un Tratado de Integración y Cooperación que contempla compromisos en el ámbito político, comercial y de cooperación a partir de una agenda de trabajo específica que orienta acciones conjuntas en terceros países de la región con menor desarrollo relativo. En su relación con Uruguay, no se observa que Argentina haya llevado a cabo una política de CSS intensa. Las cifras indican una cooperación mínima. Esto sucede porque

Argentina privilegia las relaciones con Paraguay, quien es el único socio del Cono Sur categorizado como PRM baja y que presenta mayores asimetrías entre sus pares, incluso a instancias del MERCOSUR. Otro socio privilegiado de Argentina es Bolivia, pero su estudio excede la muestra de países seleccionada para el presente ensayo.

En el Gráfico 6 se presenta una clara tendencia en el aumento del número de proyectos hacia Brasil y Paraguay en el período 2000-2010, plasmando en la acción las ideas de asociación con la potencia regional y con el país con menor nivel de desarrollo relativo.

**Gráfico 6. Proyectos de Argentina según país de destino del Cono Sur en 2000-2010.**



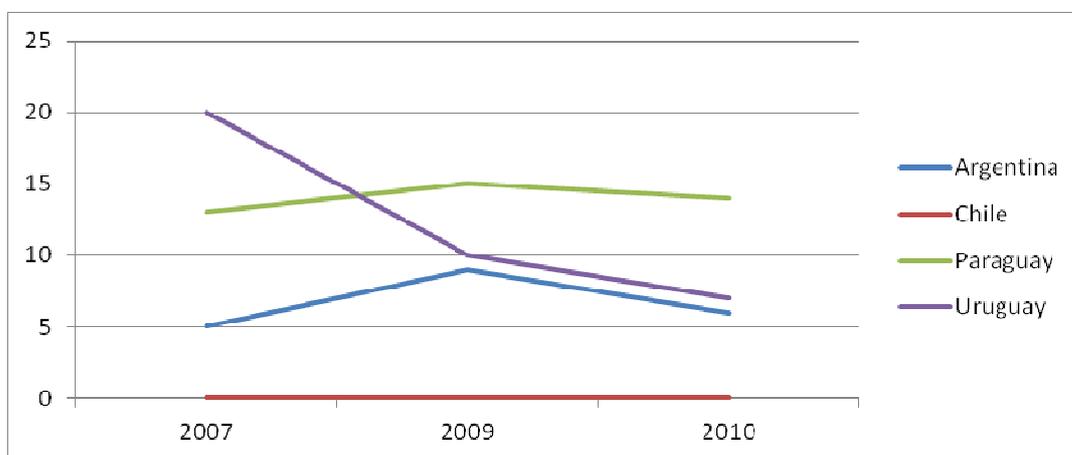
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FO-AR (2008) y SEGIB (2010 y 2011).

En el caso de Brasil, se reconoce el regreso hacia la región latinoamericana también como respuesta a esa transición neoliberal que se inicia con el cambio de fuerza política en el poder. En este sentido, y considerando como prioritarios los principios de solidaridad y corresponsabilidad, Brasil decide posicionarse y erigirse como potencia, tanto en la región como en el resto del mundo, y claramente no limita sus relaciones en América Latina, sino que, las expande hasta abarcar zonas geográficas más amplias como Asia y África. En cuanto a sus interacciones en el Cono Sur, se percibe que las prioriza para con Uruguay y Paraguay como socios receptores, por sus niveles inferiores de desarrollo, y con Argentina, potenciando la CSS técnica y una cooperación conjunta en terceros países

de la región, particularmente en aquellos de menor desarrollo relativo. El objetivo prioritario de estas políticas de cooperación es fortalecer el MERCOSUR disminuyendo las asimetrías dentro de la región. Con Chile las relaciones son escasas o nulas, lo cual puede atribuirse a una mayor distancia geográfica entre ambos, pero sí existe un diálogo político que fomenta sus vinculaciones. Vale destacar que, en términos comparativos, la región latinoamericana y en particular el Cono Sur no son los principales destinos de CSS brasileña en número de proyectos y de acciones<sup>9</sup>. Esto sucede precisamente porque Brasil tiene pretensiones de potencia global y de hecho es considerado un país emergente de gran potencial que continúa en crecimiento.

En el Gráfico 7 se puede apreciar que los socios principales de Brasil en el Cono Sur son precisamente y en orden prioritario: Paraguay, Uruguay y Argentina. Cabe destacar la imposibilidad de presentar datos de un período continuado del 2000 al 2010, como en el caso argentino, dada la ausencia de información sistematizada.

**Gráfico 7. Proyectos de Brasil según país de destino del Cono Sur en 2007, 2009 y 2010.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MRE (2007) y SEGIB (2010 y 2011).

<sup>9</sup> Según datos del MRE (2007), África concentra la mayor parte de los recursos de la cooperación brasileña (más del 57%) mientras que América del Sur recibe el 18,36% del total.

En segundo lugar, la orientación ideológico-política de los gobiernos de Argentina, con la nueva izquierda de Kirchner, y de Brasil, con la socialdemocracia criolla de Lula, incidió en la promoción e intensificación de las relaciones en la región del Sur y, específicamente, en el Cono Sur. Dado que luego de la crisis del sistema neoliberal se vuelve hacia una mirada transformadora de la realidad en búsqueda de un orden internacional más justo a través de un mejor posicionamiento de los países del Sur en las decisiones globales que les afectan. Tampoco es casualidad que las relaciones de cooperación con los países latinoamericanos se hayan promovido en un período histórico en el cual la mayoría de los gobiernos presentan una ideología orientada hacia la centro-izquierda o izquierda. En este sentido y para ambos casos se observa un trabajo intensivo al interior de la región para luego poder ir ganando posicionamiento, de modo individual o en bloque, en el sistema internacional. También se retoma esa posición del eje Sur-Sur por coincidir en valores con los ideales que promueven los gobiernos de Argentina y Brasil en el poder. Tal y como señala Levi (2011), la CSS desde sus orígenes predicaba los principios de horizontalidad, equidad, respeto por la soberanía nacional y la corresponsabilidad.

En tercer lugar, los cambios institucionales que se sucedieron en los sistemas gubernamentales de cooperación internacional repercutieron en fortalecer la CSS bilateral y en posicionar a ambos países como socios oferentes. Esto se explica porque ante cambios en el gobierno y en la orientación de la política exterior, se debieron adaptar las reglas de juego a fin de favorecer la actuación de estos países en concordancia con tales lineamientos políticos. Para el caso de Argentina el cambio es muy evidente dado que, desde el FO-AR, el país decide hacia dónde orientar su cooperación de tipo bilateral e incluso se modifica el sentido que se le da a la palabra horizontal. Así, se la re-significa dándole el valor del eje Sur-Sur.

Asimismo, el país lleva a cabo un proceso de fortalecimiento institucional a partir del Programa AR/05/023 a fin de dotar de mejores competencias de gestión a las unidades encargadas de la cooperación internacional. En cuanto a Brasil, los grandes cambios institucionales no se suceden durante el gobierno de Lula ya que la creación de la

ABC es anterior a dicho período. No obstante, con Lula se re-orientan las actuaciones de CSS, a partir de las nuevas directrices asignadas a la CGPD, y se privilegian las relaciones con los países africanos de lengua portuguesa y con Latinoamérica.

Para ambos casos, se evidencia una elección de fortalecerse como oferentes en el ámbito del Cono Sur para luego poder expandir sus experiencias y replicar aquéllas de mayor éxito en los PED de otras regiones. A su vez, tanto Argentina como Brasil destacan en determinados sectores de cooperación, lo que permite dar cuenta de las capacidades competitivas que les diferencia de otros oferentes. De este modo, y como afirma Lechini (2010), la opción por la CSS responde a una estrategia de inserción internacional del país en la búsqueda de mayores niveles de autonomía decisoria e independencia respecto a los PD.

Es menester indicar que las diferencias en el número de actuaciones bilaterales que cada uno puede llevar a cabo están condicionadas por el nivel de ingreso con el que cuentan y especialmente por el tiempo en el que han generado una capacidad instalada para posicionarse como socios oferentes de CSS. En este sentido, es claro el predominio de Brasil como oferente regional y global. Asimismo, tanto Brasil como Argentina privilegian la CTPD por requerir menor cantidad de recursos económicos y por tener un mayor impacto en el desarrollo del socio receptor, pues se fomenta el fortalecimiento de competencias y capacidades del socio local en base a sus prioridades de desarrollo.

Por todo lo mencionado anteriormente, los cambios políticos e institucionales ocurridos en Argentina y en Brasil en el período 2000-2010 han repercutido en una re-orientación y nueva significación de la CSS.

## 5. Conclusiones.

A lo largo del presente ensayo se pudo concluir con una serie de ideas clave que aportaron a la consecución del objetivo general.

En primer lugar, luego de analizar la evolución histórica y conceptual de la CSS, se pudo dar cuenta de que su identidad emergió del *PABA*, pero su desarrollo fue fruto de una experiencia y reflexión continuas. Así, la CSS como modalidad de la CID resurge y es reconocida tanto por los PED como los PD, aunque aún persisten debates en torno a su definición, principios y cuantificación. Respecto de la región latinoamericana, su aporte teórico y filosófico para el desarrollo y consolidación de la CSS le ha permitido posicionarse como un actor activo en el sistema de la CID al tiempo que fue siendo desplazada como receptora de AOD. En la actualidad pueden observarse un número importante de actuaciones de CSS en sus más variadas versiones y un trabajo continuo por sistematizar la información de tales iniciativas en el marco de la SEGIB.

En segundo lugar, el estudio de los sistemas gubernamentales de cooperación internacional y la CSS bilateral ejecutada en el Cono Sur permitió la identificación de los socios oferentes y receptores, sus capacidades y necesidades y la concentración y dispersión de las dinámicas entre ellos. Del conjunto, se destacaron Argentina y Brasil como los principales socios oferentes y Paraguay como el principal socio receptor. Uruguay, por su parte, se encuentra en una transición, de país receptor a oferente, lo cual se evidencia en los cambios que ha experimentado su sistema gubernamental de cooperación y por el incremento en el número de acciones. Para el caso de Chile, como el número de actuaciones en el Cono Sur es muy pequeño se espera que se intensifiquen las vinculaciones con los socios de la región a partir de asociaciones conjuntas para terceros países con menor nivel de desarrollo relativo.

En tercer lugar, luego del análisis de los cambios político-institucionales de Argentina y Brasil se pudo apreciar cómo la política doméstica influye en la política exterior y, por consiguiente, en la política de cooperación internacional. Así, para ambos países, dados los cambios en las fuerzas de gobierno, de ideologías políticas y de las

instituciones de los sistemas de cooperación, se evidenció una nueva orientación hacia la cooperación en el ámbito latinoamericano así como la elección del eje Sur-Sur por diversas razones orientadas por principios y valores compartidos. En cuanto a la visión que construyen sobre la CSS, ambos países la reconocen como un medio, como un instrumento, por medio del cual se pueden promover acciones en conjunto con sus socios a fin de promover el desarrollo humano de las personas y lograr la justicia social. Sin embargo, la CSS también responde a sus pretensiones de lograr un mejor posicionamiento en los ámbitos multilaterales de discusión y de decisión política. Por consiguiente, en tanto la CID y, particularmente la CSS, continúen siendo un instrumento de la política exterior de los Estados resulta imprescindible monitorear los ámbitos de la política doméstica.

## 6. Bibliografía.

ABC (2005): "O que é a ABC?", VIA ABC, julho.

\_\_\_\_\_ (2006): "Cooperação Técnica com Países Desenvolvidos, Instrumento de Desenvolvimento nacional e de impulso à Cooperação Sul-Sul", VIA ABC, março.

\_\_\_\_\_ (2007): "Desenvolvimento social: um tema da cooperação técnica brasileira", VIA ABC, julho.

AJENJO, N. (2006): "Sistemas Políticos en América Latina", en SOTILLO, J. A. y AYLLÓN, B. (eds.), *América Latina en Construcción. Sociedad, Política, Economía y Relaciones Internacionales*, Catarata, pp. 92-121.

AGCI (1990): *Ley Orgánica Nº 18.989*.

\_\_\_\_\_ (2010): *Balance 2006-2010*, Gobierno de Chile.

AUCI (2010): *Informe preliminar de las capacidades uruguayas para la cooperación técnica (Sur-Sur y Triangular)*.

\_\_\_\_\_ (2011): *Memoria Anual 2011*.

AYLLÓN, B. y COSTA, I. (2010): "La Cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección Solidaria y Política Exterior", en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Catarata, pp. 69-101.

AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (2010): "La Cooperación Sur-Sur: una realidad en proceso de invención", en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Catarata, pp. 177-186.

AYLLÓN, B. (2006): "América Latina en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo", en SOTILLO, J. Á. y AYLLÓN, B. (eds.), *América Latina en Construcción. Sociedad, Política, Economía y Relaciones Internacionales*, Catarata, pp. 242-291.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2005): *Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52*, 08 de março de 2006, Brasília.

Constitución Nacional de Paraguay (1992), Asunción.

DAS, S.; DE SILVA, L. y ZHOU, Y. (2007): "Towards An Inclusive Development Paradigm – South-South Development Cooperation", *Working Paper*, South-South Development Forum, UNDESA, Nueva York.

DECRETO Nº 312 (1962): *Por el que se crea la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social dependiente de la Presidencia de la República*, Asunción.

DECRETO Nº 94.973 (1987): *Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (funag), e da Outras Providencias*, Brasilia.

DECRETO Nº 2.070 (1996): *Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências*, Brasilia.

DECRETO Nº 17.836/97 (1997): *Nuevos mecanismos de coordinación de la cooperación técnica internacional para el desarrollo sostenible*, Asunción.

DECRETO Nº 5.151 (2004): *Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais*, Brasilia.

DOMÍNGUEZ, R. (2010): "Agenda Sofisticada de Eficacia+Eficiencia de la Ayuda: Implicaciones y Oportunidades para América Latina y el Caribe", en TEZANOS, S., *América Latina y el Caribe. Mapa Estratégico para la Cooperación del Siglo XXI*, Civitas, pp. 84-102.

ECOSOC (2008): *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, United Nations Economic and Social Council, New York.

FERNANDEZ DE KIRCHNER, C. (diciembre 2007): *Discurso de la toma de posesión presidencial ante el Congreso Nacional*, Buenos Aires.

FITTIPALDI, M. (2012): "La Cooperación Internacional en Uruguay, Apuntes sobre su situación y perspectiva", *Documento de trabajo*, nº 12, IUDC-UCM, Madrid.

FO-AR (2008): “Fondo Argentino de Cooperación Horizontal”, *Revista del FO-AR*, nº9, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2010): “Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina”, *Revista del FO-AR*, nº10, Edición Especial Bicentenario de la Patria, Buenos Aires.

FOURTH HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS (2011): *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, Busan.

HIRST, M. (2010): “América Latina y la Cooperación Sur-Sur”, en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Catarata, pp. 17-39.

KERN, A. y WEISSTAUB, L. (2011): “El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 27, invierno 2011, IUDC – UCM, pp. 83-95.

KIRCHNER, N. (2003): *Discurso de la toma de posesión presidencial ante el Congreso Nacional*, Buenos Aires.

LANZARO, J. (2008): “La ‘tercera ola’ de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia”, *Working Paper*, 91/2008, UAM, Madrid.

LECHINI, G. (2010): “La Cooperación Sur-Sur en las Agendas Externas de Argentina y Brasil”, *Revista Estudios Digital*, nº especial, otoño, UNC, Córdoba.

LEVI, J. (2010): “La Argentina y su Estrategia de Cooperación Sur-Sur y Triangular: dos años de transformaciones (2009-2010)”, *Revista del FO-AR*, Edición especial Bicentenario de la Patria, nº 10, Buenos Aires, pp. 11-17.

\_\_\_\_\_ (2011): “La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 27, invierno 2011, IUDC – UCM, pp. 17-42.

LEY Nº 841 (1962): *Que aprueba el Decreto – Ley Nº 312 del 6 de marzo de 1962*, Asunción.

LEY Nº 18.719 (2010): *Presupuesto Nacional, período 2010-2014*, Montevideo.

LULA, L. (enero de 2003): *Discurso de posse do presidente*, Brasilia.

\_\_\_\_\_ (octubre de 2006). *Discurso como presidente reeleito*, Brasilia.

MRE de Brasil (2007): *South-south cooperation activities carried out by Brazil*, Under Secretariat General for Cooperation and Trade promotion.

MRECIC, Presidencia de la Nación (2006-2008): *Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional*, Buenos Aires.

Naciones Unidas (1978): *Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Vías de Desarrollo*.

\_\_\_\_\_ (1981): *Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Vías de Desarrollo*.

PNUD (2011): *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: un mejor futuro para todos*.

RESOLUCIÓN STP N° 23 (2004): *Por el que se crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional*, Asunción.

SEGIB (2007): “Informe de la Cooperación en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°2, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2008): “II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°3, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2009): “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°4, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2010): “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°5, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2011): “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°6, Madrid.

SURASKY, J. (2010): “Argentina y la Cooperación Sur-Sur”, en AYLLON, B. y SURASKY, J., *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Catarata, pp. 41-68.

XALMA, C. y VERA, J. M. (2008): “Iberoamérica y la Cooperación Sur Sur”, *Circunstancia 17*, Instituto Universitario de Ortega y Gasset, Madrid.

ZHOU, Y. (2002): “Ampliando los puentes de la Cooperación Sur-Sur”, *Análisis*, enero-abril, SELA, pp. 37-45.