

# O A S I S

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

2020  
Enero-Junio

*DOSSIER TEMÁTICO:  
LA COOPERACIÓN SUR-SUR (CSS):  
MIRADAS CRÍTICAS DESDE LOS AGENTES DEL DESARROLLO*



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES  
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 31

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Juan Carlos Henao Pérez

DECANO (F) DE LA FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
Roberto Hinestrosa Rey

DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES – CIPE  
Gonzalo Ordóñez-Matamoros

EDITORA  
Martha Ardila

EDITORES INVITADOS  
Bruno Ayllón Pino y Paula Ruiz Camacho

ASISTENTE EDITORIAL  
Luz Adriana Gómez Gómez

CORRECCIÓN DE ESTILO  
Luis Fernando García N.

OASIS está indexada en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

ISSN 1657-7558  
E-ISSN 2346-2132

(cc) Bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

Calle 12 No. 1-17 este, Bogotá, D.C., Colombia  
PBX: 3419900, ext. 2002  
Correo electrónico: [oasis@uexternado.edu.co](mailto:oasis@uexternado.edu.co)  
URI: [www.uexternado.edu.co/oasis](http://www.uexternado.edu.co/oasis)

Primera edición: enero de 2020  
Diagramación: Álvaro Rodríguez  
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.  
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

# Tabla de contenido

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<i>Martha Ardila</i>	
<b>INTRODUCCIÓN AL DOSSIER TEMÁTICO</b>	
• “LA COOPERACIÓN SUR-SUR (S-S): MIRADAS CRÍTICAS DESDE LOS AGENTES DEL DESARROLLO” .....	3 <i>Bruno Ayllón Pino y Paula Ruiz-Camacho</i>
<b>I. DOSSIER TEMÁTICO: LA COOPERACIÓN SUR-SUR (CSS): MIRADAS CRÍTICAS DESDE LOS AGENTES DEL DESARROLLO .....</b>	<b>7</b>
• EL ROL ESTRATÉGICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: EXPERIENCIAS DESDE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR.....	9 <i>Tahina Ojeda Medina</i>
• ¿DE QUÉ OTRA FORMA ANALIZAR EL PROYECTO MESOAMÉRICA? REFLEXIONES DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL BRITÁNICA .....	31 <i>Michelle Ruiz Valdes y Sergio Vázquez Meneley</i>
• LA MEDICIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR COLOMBIANA A CUARENTA AÑOS DEL PABA: UNA PROPUESTA DE CONVERGENCIA ENTRE CUANTIFICACIÓN Y AGREGACIÓN DE VALOR .....	51 <i>Fernando Nivia-Ruiz</i>
• ECOSISTEMAS <i>MULTIACTOR</i> EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UN PRERREQUISITO PARA LOGRAR LA APROPIACIÓN NACIONAL .....	73 <i>Analilia Huitrón Morales</i>
• LA CSS AL DESARROLLO TRANSFRONTERIZO: EL CASO DEL PROGRAMA ESCUELAS BILINGÜES DE FRONTERA .....	101 <i>Debora Fagaburu</i>
• LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR CHILENA: LAS POTENCIALIDADES DE UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO.....	123 <i>Catalina Pérez Gaete</i>

<b>II. ASUNTOS INTERNACIONALES .....</b>	<b>145</b>
• <b>EL BREXIT Y EL FUTURO DE EUROPA .....</b>	<b>147</b>
<i>Pedro Manuel Rodríguez Suárez</i>	
• <b>CHINA Y RUSIA EN TORNO A LA RELACIÓN DE ARGENTINA CON ESTADOS UNIDOS .....</b>	<b>167</b>
<i>Roberto Miranda</i>	
• <b>WHAT CAUSED POVERTY REDUCTION IN BRAZIL DURING THE 2000S: SECTORAL GROWTH OR PUBLIC EXPENDITURES .....</b>	<b>185</b>
<i>Igor Martins y Andrés Palacio</i>	
• <b>LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DE BOLIVIA COMO ACTORES CONTRAHEGEMÓNICOS EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS .....</b>	<b>215</b>
<i>Daniel Salgar Antolínez</i>	
<b>III. RESEÑAS.....</b>	<b>235</b>
• <b>SOLIDARIDAD E INTERÉS.....</b>	<b>237</b>
<i>Bruno Ayllón Pino</i>	
• <b>LA NECESIDAD DE SENSATEZ Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE .....</b>	<b>245</b>
<i>Rafael A. Barrera G.</i>	
• <b>DESTINADO A LA GUERRA .....</b>	<b>251</b>
<i>Jenny Shin</i>	
<b>INDICACIONES PARA LOS AUTORES .....</b>	<b>209</b>
• <b>NORMAS PARA AUTORES.....</b>	<b>257</b>
• <b>GUIDELINES FOR AUTHORS.....</b>	<b>261</b>

OASIS, Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 2020. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 9-255.

I. *Dossier* temático: La Cooperación Sur-Sur (css): miradas críticas desde los agentes del desarrollo. II. Asuntos internacionales. III. Reseñas

# Presentación\*

Este número de *OASIS* tiene como editores invitados a Bruno Ayllón Pino y Paula Ruiz. El primero es profesor de la Universidad Complutense de Madrid e Investigador Asociado del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), y la segunda, integrante del grupo *OASIS*, es directora de la Escuela Internacional de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales del Externado de Colombia.

Ambos coordinaron el *Dossier* Temático titulado *La cooperación Sur-Sur (CSS): miradas críticas desde los agentes del desarrollo*. En él, se incluyen artículos que examinan diversos agentes, estructuras y dinámicas de la cooperación Sur-Sur, como los actores sociales, las miradas transfronterizas y las subnacionales. Los profesores Ayllón y Ruiz hacen una introducción al *Dossier*.

Por su parte, en esta oportunidad, la sección de Asuntos Internacionales abarca temas sobre Europa, China y Suramérica. El primero de ellos, de Pedro Rodríguez, examina las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea (UE), desde la incorporación británica a la entonces Comunidad Europea hasta el fenómeno del Brexit. Plantea un escenario hipotético inherente a las consecuencias que

eventualmente podrían presentarse para el Reino Unido y la UE en relación con el fin de la membresía británica de la UE.

A continuación, el profesor Roberto Miranda analiza la incidencia de China y Rusia en la relación bilateral de Argentina con Estados Unidos, a fin de evaluar si tal incidencia le aportó poder a la política exterior del país latinoamericano ante la potencia hegemónica. Concluye que el gobierno argentino no construyó poder a través de las relaciones bilaterales con la potencia asiática y la euroasiática para sostener su objetivo de decisiones independientes frente a Estados Unidos.

Posteriormente, Igor Martins y Andrés Palacio examinan la disminución de la pobreza en Brasil durante los dos períodos de administración de Lula da Silva. El artículo incorpora una perspectiva de cambio estructural para evaluar la evolución de la pobreza en un contexto de altos precios en la agricultura y descentralización de la política social a nivel federal, estatal y municipal.

El último artículo de esta sección, de Daniel Salgar Antolínez, examina los movimientos sociales de Bolivia como actores contrahegemónicos en el régimen internacional del control de drogas.

---

\* doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.01>

Como es tradición de la revista *OASIS*, se incluyen tres reseñas de libros relacionados con la cooperación, el desarrollo sostenible, y la preocupación por la posibilidad de una “guerra” entre Estados Unidos y China.

Finalmente, quiero agradecer a nuestros editores invitados, y a todos aquellos que hicieron posible la publicación del número 31 de la revista *OASIS*.

MARTHA ARDILA  
Editora

# Introducción al dossier temático

## “La Cooperación Sur-Sur (S-S): miradas críticas desde los agentes del desarrollo”\*

La Cooperación Sur-Sur (css) no es un fenómeno reciente ni marginal en la historia de la cooperación internacional. El apoyo mutuo y la cooperación política fue parte constitutiva de los avatares históricos de los países en desarrollo. Tuvo su origen en las luchas de las “naciones oscuras” por la independencia, posteriores a la segunda guerra mundial, cuando el entonces llamado “tercer mundo” proclamó, en la Conferencia de Bandung (1955), su voluntad de construir un proyecto de combate al colonialismo, de reivindicación de la igualdad política en la escena global y de redistribución de los recursos mundiales. Al finalizar la década de los ochenta este proyecto había fracasado por sus propias contradicciones y por el ataque deliberado de los países hegemónicos, que culminaron exitosamente en lo que Prashad denomina sin eufemismos “el asesinato del tercer mundo”<sup>1</sup>.

De todo aquello solo quedaron vagas reminiscencias de carácter retórico sobre la nece-

saria solidaridad entre las naciones del “Sur global”, desprovistas de una efectiva articulación en el ámbito multilateral, donde en verdad se dirimen las políticas que afectan a los países en desarrollo. La css fue despojada de su ontología política y económica, subsumiéndose en el término de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), como complemento no sustitutivo de la tradicional Cooperación Norte-Sur, según el Plan de Acción de Buenos Aires sobre CTPD de 1978.

Por si fuera poco, los gobiernos centrales de los países en desarrollo acapararon el protagonismo de su implementación, muy modesta en líneas generales hasta inicios del siglo xxi, sometiéndola a los imperativos de la política exterior y de su proyección geopolítica hábilmente encubiertos en el discurso de la solidaridad, la horizontalidad o el beneficio mutuo. Los actores sociales, salvo escasas excepciones, ocuparon un lugar irrelevante en el debate sobre las políticas y prácticas nacionales de

\* doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.02>

<sup>1</sup> Prashad, V. (2012). *Las naciones oscuras. Una historia del tercer mundo*, Barcelona: Península, p. 20.

css. A pesar de que, en su dimensión técnica, la css haya sido formulada y ejecutada casi en exclusiva por los gobiernos y por sus estructuras político-administrativas, las organizaciones sociales de los países en desarrollo cuestionan crecientemente la acción política y las prácticas en este monopolio.

La preponderancia de los Estados en la css, así como la proyección de su voluntad política y sus capacidades en la cooperación impulsada desde los organismos multilaterales universales y regionales, representa la parte más visible del iceberg de interacciones cooperativas de carácter político, económico y técnico entre los países en desarrollo. El segmento menos visible lo constituye la reciente participación y el emergente protagonismo de los agentes sub estatales (administraciones territoriales de base local), actores no estatales del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, comunidades indígenas y afrodescendientes, universidades y sector académico, sindicatos, redes de comunicación, etc.

El vigor y la pujanza de la css en el siglo xxi no se explican apenas por el activismo estatal, destacado en regiones como Latinoamérica. Es necesaria una mirada sociológica para captar en toda su amplitud el fenómeno de la irradiación pluralista de la css que, desde luego, no debe quedar confinado en los límites de los intereses nacionales expresados por la voluntad de los gobernantes y ejecutados por los canales administrativos y diplomáticos. En definitiva, se trata de una agenda de conocimiento pendiente y urgente en la que este dossier de la revista *OASIS* pone su foco principal, con la esperanza de abrir caminos

al surgimiento de una segunda generación de investigaciones que superen el monopolio del estudio casi exclusivo de la css gubernamental.

Por tanto, los seis artículos que componen el *dossier* temático “La Cooperación Sur-Sur (css): miradas críticas desde los agentes del desarrollo”, recoge estudios de caso que describen y analizan diversas experiencias de la puesta en marcha de proyectos enfocados a la práctica de la css, que evidencian “la necesidad de impulsar el desarrollo desde una lógica multidimensional, multinivel y *multiactor*”, tal como lo señala Huitrón dentro de su investigación.

Las propuestas académicas acá contenidas se organizan en dos grupos. El primero contiene tres artículos que analizan, desde distintas posturas, el rol privilegiado y protagonista de los Estados como agentes principales de la css. En este bloque encontramos el artículo de Tahina Ojeda, “El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular”, que presenta el rol de los gobierno locales y regionales (GLR) en la implementación de la Agenda 2030, en especial, en aquellos objetivos que se enmarcan en la nueva agenda urbana.

Para la autora, los GLR “cobran especial relevancia en la planificación multinivel y en la ejecución de políticas públicas”, y lo demuestra a través del estudio de diversas experiencias. Por un lado, explica cómo se lleva a cabo el proceso de alineación de las políticas de desarrollo del orden local con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para los casos de Colombia, Brasil y México y, por otro, menciona brevemente algunos ejemplos en los que los gobiernos locales utilizan herramientas

como la css descentralizada y la cooperación triangular en el cumplimiento de unos ODS específicos para el caso de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil.

Dentro de este primer grupo de análisis, se incluye también la experiencia de los Estados a un nivel de integración regional, que es el caso analizado por Michelle Ruiz y Sergio Vásquez del Proyecto Mesoamérica, a partir de los postulados propuestos por la economía política internacional (EPI). Desde este marco teórico y analítico los autores buscan demostrar que el énfasis de estas iniciativas gira sobre todo alrededor del ámbito de lo económico y lo comercial, dejando de lado lo social. No obstante, recalcan que puede considerarse una buena práctica de css, en especial para los casos de Colombia y México hacia los países centroamericanos.

Por último, el artículo elaborado por Fernando Nivia-Ruiz, a partir de su experiencia y conocimiento sobre el trabajo de la Agencia Presidencial para la Cooperación en Colombia (APC-Colombia), considera la ejecución del *modelo de cuantificación y agregación de valor* a través de la css desarrollada por Colombia y Bolivia. El autor ilustra el artículo, con el estudio de caso del fortalecimiento de las capacidades productivas del cultivo de la quinua en cuatro municipios del departamento de Boyacá, entre el 2016 y el 2019.

En términos generales, el segundo grupo compuesto por otros tres artículos, recoge experiencias locales en las que participan tanto agentes estatales como no estatales. El primer texto dentro de esta segunda caracterización es el de Analilia Huitrón a partir de la recolección y análisis de datos de 41 proyectos de css

técnica desarrollados por Colombia, Chile y México. En su examen, la autora desarrolla el concepto de *ecosistemas multiactor* como pre-requisito para lograr la apropiación nacional.

A continuación, el siguiente artículo elaborado por Debora Fagaburu, se centra en el Programa Escuelas Bilingües de Frontera entre Argentina y Brasil, que se enfoca en el análisis de la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (cssd) en zonas de frontera y su vinculación con la modalidad descentralizada. Es de destacar que los trabajos de Fagaburu y Huitrón incorporan una metodología vinculada a sus proyectos de investigación doctoral y, por tanto, las evidencias empíricas presentadas son el resultado de las entrevistas y encuestas aplicadas, así como análisis de tipo cualitativo y cuantitativo que conlleva en ambos casos, a la conclusión sobre la necesidad de encontrar mecanismos para medir el impacto de la css, al menos en los países objeto de estudio escogidos por cada investigadora.

Esta segunda parte cierra con un análisis descriptivo adelantado por Catalina Pérez que, a partir de su experiencia en la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agcid), estudia la evolución de las organizaciones de la sociedad civil (osc) en Chile y su vinculación con la Agcid para la ejecución de proyectos de css.

Uno de los principales desafíos de la cooperación chilena, analizados por la autora, gira en torno de la “graduación” de Chile como país de renta media, una posición que ha obligado al país a desarrollar mecanismos y estrategias para el fortalecimiento de esquemas cooperativos con un enfoque *multiactor*, en el que resulta vital la participación de las osc. En

esa línea, el gobierno chileno creó en 2017 la *mesa multiactores* para poner en marcha iniciativas de cooperación inclusivas, una iniciativa que se complementa con la conformación del Consejo de la Sociedad Civil (Cosoc). Se demuestran, en este último artículo, los esfuerzos institucionales por integrar, de manera más asertiva, a estos agentes de desarrollo en la css que, en el caso de Chile, tienden a aumentar su presencia.

Este *dossier* temático no solo recoge diversos estudios de caso, sino también diversas miradas académicas provenientes de Argentina, Colombia, Chile, España, México y Venezuela, que enriquecen y le dan un gran valor

investigativo a este número especial dedicado a visibilizar prácticas en materia de css. Finalmente, queremos agradecer a todos los evaluadores por la revisión cuidadosa, comentarios y sugerencias de los artículos de este *dossier*. Su labor ha permitido la publicación de este número especial que da continuidad a las investigaciones sobre la cooperación internacional al desarrollo impulsadas desde el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Cipe, generando un valor agregado al dedicarlo al análisis de los agentes de la css.

BRUNO AYLLÓN PINO

PAULA RUIZ-CAMACHO



## **DOSSIER TEMÁTICO: LA COOPERACIÓN SUR-SUR (CSS): MIRADAS CRÍTICAS DESDE LOS AGENTES DEL DESARROLLO**

**EL ROL ESTRATÉGICO DE LOS  
GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES  
EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA  
AGENDA 2030: EXPERIENCIAS DESDE LA  
COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR**  
*Tahina Ojeda Medina*

**¿DE QUÉ OTRA FORMA ANALIZAR  
EL PROYECTO MESOAMÉRICA?  
REFLEXIONES DESDE LA ECONOMÍA  
POLÍTICA INTERNACIONAL BRITÁNICA**  
*Michelle Ruiz Valdes  
y Sergio Vázquez Meneley*

**LA MEDICIÓN DE LA COOPERACIÓN  
SUR-SUR COLOMBIANA A CUARENTA  
AÑOS DEL PABA: UNA PROPUESTA  
DE CONVERGENCIA ENTRE  
CUANTIFICACIÓN Y AGREGACIÓN DE  
VALOR**  
*Fernando Nivia-Ruiz*

**ECOSISTEMAS MULTIACTOR EN  
LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UN  
PRERREQUISITO PARA LOGRAR LA  
APROPIACIÓN NACIONAL**  
*Analilia Huitrón Morales*

**LA CSS AL DESARROLLO  
TRANSFRONTERIZO: EL CASO DEL  
PROGRAMA ESCUELAS BILINGÜES DE  
FRONTERA**  
*Debora Fagaburu*

**LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD  
CIVIL EN EL CONTEXTO DE LA  
COOPERACIÓN SUR-SUR CHILENA: LAS  
POTENCIALIDADES DE UNA ASOCIACIÓN  
ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO**  
*Catalina Pérez Gaete*



# El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular

**Tahina Ojeda Medina\***

## RESUMEN

Los gobiernos locales y regionales tienen un rol estratégico en la implementación de la Agenda 2030. Estos actores, a través de la cooperación Sur-Sur descentralizada y la cooperación triangular, cobran especial relevancia, tanto en la planificación multinivel como en la ejecución de políticas públicas destinadas a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus territorios. Con la revisión

de distintas experiencias en América Latina se ponen de relieve sus aportaciones al desarrollo sostenible y a las alianzas multiactor en el contexto de la Agenda 2030. Se presentan estudios de caso sobre cooperación Sur-Sur descentralizada y cooperación triangular relacionados con la localización de los ODS.

**Palabras clave:** Agenda 2030, gobiernos locales, localización ODS, cooperación Sur-Sur, cooperación descentralizada, cooperación triangular.

---

\* Doctora en ciencia política. Investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora de la Universidad Antonio Nebrija (España). [tojeda@iudc.es], [<https://orcid.org/0000-0002-6012-465X>].

Recibido: 3 de junio de 2019 / Modificado: 25 de julio de 2019 / Aceptado: 26 de julio de 2019

Para citar este artículo:

Ojeda Medina, T. (2020). El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular. *OASIS*, 31, pp. 9-29

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.03>

# **The strategic role of local and regional governments in the implementation of the 2030 Agenda: experiences from South-South and triangular cooperation**

## **ABSTRACT**

Local and regional governments have a strategic role to play in the implementation of the 2030 Agenda. These actors, through decentralized South-South cooperation and triangular cooperation, take on special relevance both in multi-level planning and in the execution of public policies aimed at the implementation of the Sustainable Development Goals in their territories. The review of different experiences in Latin America highlights their contributions to sustainable development and multi-stakeholder partnerships in the context of the 2030 Agenda. Case studies on decentralized South-South cooperation and triangular cooperation related to the localization of the SDGs are presented.

**Keywords:** 2030 Agenda, local governments, SDGs location, South-South cooperation, decentralized cooperation, triangular cooperation.

## **INTRODUCCIÓN**

Hasta ahora los Estados constituyen la fuente principal de planificación, financiación y ejecución de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), en todas

sus modalidades. Además, protagonizan los espacios de concertación política y técnicos de cooperación. Ante esta realidad, los gobiernos locales y regionales (GLR) han quedado en un segundo plano en los estudios académicos, con escaso reconocimiento y visibilidad de sus prácticas de CSS y CT.

Los GLR son agentes convocados e interesados en la implementación de la Agenda 2030 para Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana. A través de la cooperación Sur-Sur (CSS) descentralizada y la cooperación triangular (CT), estos actores cobran especial relevancia en la planificación multinivel y en la ejecución de políticas públicas destinadas a la implementación de los ODS. Esta labor ha quedado reconocida en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (Paba+40).

La academia, en tanto actor convocado en el Paba+40, también está llamada a la implementación de la Agenda 2030. Por ello, desde la investigación aplicada, debe apoyar a todos los actores para fortalecer y promover su actuación en el campo del desarrollo sostenible. En el caso de los GLR, estudiar y conocer sus prácticas contribuye a comprender el rol estratégico que desempeñan en el logro de los ODS. El objetivo del presente artículo, por tanto, es analizar y visibilizar este rol estratégico a través de la CSS descentralizada y la CT, poniendo el foco en América Latina.

La hipótesis que aquí se plantea es que la amplia trayectoria que los GLR latinoamericanos tienen en la CSS descentralizada, e incipiente en la CT, queda eclipsada por el exacerbado protagonismo dado a los Estados en la

cooperación internacional. Sin embargo, son agentes del desarrollo sostenible que poseen características idóneas y experiencias relevantes para sumarse a las alianzas multiactor en la localización de los ODS en sus territorios. La CSS descentralizada y la CT se presentan como herramientas útiles para conseguirlo.

Por ello se presentan algunas experiencias de los GLR organizadas en dos grupos. El primero de ellos describe cómo se está dando el proceso de localización de ODS en la planificación del desarrollo sostenible en Colombia, México y Brasil bajo esquemas de política multinivel y con participación multiactor. Y el segundo, detalla dos proyectos que vinculan a GLR de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil en procesos de CSS descentralizada y CT relacionados con ODS específicos.

Se empleó el método analítico con un enfoque cualitativo, desde el que se recopilaron e interpretaron testimonios, documentos y experiencias relacionadas con el objeto de estudio. Las fuentes primarias constan de informes de ejecución de proyectos de CSS descentralizada y CT para la localización de los ODS, documentos de debate producidos en la Conferencia del Paba+40, noticias de diarios locales e informes de gestión de agencias de cooperación e instituciones públicas de Colombia, México, Argentina, Chile y Uruguay. Las fuentes secundarias constan de artículos académicos y publicaciones especializadas. Las técnicas de recolección de los datos cualitativos consistieron en: a) cuatro entrevistas semiestructuradas a dos informantes clave, Guadalupe Simón (Provincia de Salta, Argentina) y Lucy Larrosa (Gobierno de la Provincia de Cerro Largo, Uruguay); b) participación de la autora

en diversos *Side Events* de la Conferencia del Paba+40 en Buenos Aires; y c) la revisión de documentos de instituciones públicas y organizaciones internacionales.

## GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES: EL TRÁNSITO DE LOS ODM A LOS ODS

El 2015 supuso el plazo límite para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el cierre de un ciclo de políticas de desarrollo enfocadas a la reducción de la pobreza extrema y el hambre.

Del período 2000-2015 quedaron varias lecciones sobre la mesa. Sobre todo, las referidas a: el enfoque de necesidades básicas al que quedaron suscritos los ODM; la falta de transparencia y participación en la selección de los ODM; la asimetría en la distribución de las competencias y responsabilidades –en los ámbitos locales, nacionales, regionales e internacionales–; las limitaciones en los métodos de medición de avances nacionales; las restricciones en la financiación para la implementación; el excesivo protagonismo de los Estados en la implementación de la agenda en detrimento de otros actores y agentes del desarrollo (Ojeada, 2015).

Los GLR tienen, entre otras características, competencias en la prestación de servicios de carácter básico; un papel determinante en la gestión de los flujos migratorios internos e internacionales –en la medida en la que gestionan políticas de integración socioeconómicas para las personas migrantes–; desempeñan un rol en la lucha contra el cambio climático –por cuanto el 80% de las emisiones de CO<sub>2</sub> se producen en entornos urbanos–; y tienen una

larga trayectoria de trabajo en redes internacionales de cooperación (Fernández y Del Huerto, 2016). A pesar de ello, solo los Estados y los gobiernos nacionales fueron los convocados para orientar e implementar las políticas de desarrollo que conducirían al logro de los 8 ODM y sus 49 metas.

Tras la experiencia de la implementación de los ODM, la Agenda 2030 se gestó en un marco sensiblemente diferente en el que se evidenció:

- a) El cuestionamiento activista y epistemológico de los modelos de desarrollo y de las formas de producción y consumo que le dan sustento.
- b) El alto dinamismo de la CSS que “[...] plantea desafíos a la concepción y gobernanza del sistema internacional y abre el debate sobre las formas de ayuda para definir nuevos consensos y nuevos actores” (Bárcenas, 2016, p. 16).
- c) Lo limitados que fueron los ODM, en parte debido a que no lograron recoger las heterogeneidades de desarrollo existentes en el Sur. Esto, sumado a otros factores de tipo económico y político, llevó a los países del Sur a establecer otras agendas de trabajo que consideraron más ajustadas a sus intereses y necesidades de desarrollo y cooperación.
- c) La nueva geografía política del desarrollo y de las relaciones Norte-Sur marcada por la diversificación de espacios de representación y de actores en el escenario internacional.
- d) El incremento de la demanda de participación activa y significativa de los actores

locales y regionales en los procesos de desarrollo y cooperación nacional e internacional.

Los actores locales y regionales no quedaron plenamente reconocidos en la distribución de competencias en la implementación de los ODM y tampoco reconocidas sus aportaciones y necesidades territoriales. Desde entonces, aumentaron y fortalecieron sus espacios de organización y participación internacional en sectores claves del desarrollo urbano y rural sostenible.

De cara a la Agenda 2030, a través de su trabajo de incidencia política y en red, los actores locales lograron: alcanzar el reconocimiento expreso de su papel como actores en el desarrollo sostenible, influir en la necesidad de dotar a los ODS de un enfoque territorial y establecer el ODS 11 sobre Ciudades Sostenibles y Asentamientos Urbanos.

Así, el diseño de los ODS y la Agenda 2030 presenta las siguientes características (GTLRG, ONU-Hábitat y PNUD, 2016, p. 14):

- Enfoque multidimensional del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental).
- No dejar a nadie atrás: es para todas las personas.
- Carácter global: los ODS abordan los retos globales más apremiantes de nuestro tiempo.
- Naturaleza universal: se aplica a todos los países del mundo independientemente de sus niveles de ingresos.
- Integralidad: es integral e interconectada en todas sus dimensiones y a todos los ni-

- veles: entre objetivos, entre países y entre niveles global, regional y nacional.
- Inclusiva: implica a todos los niveles de gobierno, a todos los actores interesados y a todas las personas en un esfuerzo inclusivo y colectivo para el desarrollo sostenible. Este elemento muestra a la Agenda 2030 como una asociación mundial para el desarrollo sostenible.
  - Medible: pone un énfasis especial en la necesidad de medir el desempeño y los resultados a través de un conjunto de indicadores para evaluar el logro de los ODS y extraer lecciones y recomendaciones.

El período 2015-2030 abre, por tanto, un ciclo de políticas públicas de desarrollo con un enfoque holístico, de construcción de capacidades y de superación de la pobreza multidimensional, convocando a una alianza multiactor para el desarrollo sostenible. Para los GLR el trabajo cooperativo y coherente, en alianza con todos los actores territoriales de interés, será la clave para potenciar sus aportaciones al desarrollo sostenible.

### **GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES ANTE LA AGENDA 2030, CSS Y CT**

La Agenda 2030 es una hoja de ruta que convoca a los actores, con independencia de su naturaleza, a poner en común esfuerzos, capacidades, conocimientos, financiación y políticas en favor del desarrollo sostenible global.

Comprende 17 ODS, 169 metas y 241 indicadores marco<sup>1</sup>. Los ODS representan solo uno de sus componentes, ya que la Agenda supone un compromiso destinado a realizar cambios profundos en el sistema internacional. Alcanzar los ODS “requerirá un cambio en el estilo de desarrollo y en las políticas económicas, industriales, sociales y ambientales en sintonía con un cambio estructural progresivo” (Bárcena, 2016, p. 16). Con las características que presentan, los ODS y la Agenda 2030 se configuran como un llamado a la acción global para atender los retos que enfrenta la sociedad internacional en su conjunto, de manera diferenciada y localizada.

Lograr las 169 metas también requiere emplear estrategias innovadoras, participación activa y significativa de todos los actores del desarrollo, así como implementar políticas públicas bien articuladas y coherentes en los distintos niveles de gobierno. Pero, sobre todo, requiere de un alto grado de cooperación y socialización de experiencias, recursos, tecnologías e información entre los actores clave en sus diferentes niveles de actuación.

Es aquí donde la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), en todas sus modalidades y formas, tiene un papel destacado al poseer la cualidad de vincular a los actores que disponen de las capacidades, los conocimientos y los recursos necesarios para la implementación de la Agenda. Actualmente, gracias a la naturaleza universal y el carácter inclusivo que tienen los ODS, la CSS y CT se presentan como

<sup>1</sup> Cuenta con el “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>

modalidades de cooperación de especial utilidad para facilitar su implementación. Al punto que el ODS 17, “revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”, contiene dos metas que involucran directamente a la CSS y CT (17.6 y 17.9).

La CSS, entendida como un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur, se fundamenta en la identificación previa de una serie de necesidades locales, nacionales o regionales. Estas dan origen a la solicitud de cooperación y a la negociación, tras la cual se determinarán los objetivos y las actuaciones mutuamente consensuadas entre las partes que establecen la relación (Ojeda, 2019).

Sus áreas de trabajo están directamente relacionadas con las necesidades identificadas en combinación con los objetivos de desarrollo nacional, muchos de ellos alineados con los ODS. Lo que origina los intercambios en la CSS es la priorización de aquellos sectores y objetivos en los que las partes hayan adquirido alguna capacidad o experiencia que haya resultado de utilidad en un contexto similar.

[...] la relevancia de la [CSS] ha aumentado como una modalidad importante de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible ya que su escala, su alcance y el número de agentes implicados han ido en aumento. [...]. La creciente importancia y contribución de la [CSS] a los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente ha sido impulsada por los importantes avances conseguidos por muchos países en desarrollo. En la actualidad, la [CSS] contribuye a la transformación de los principios y normas de la

cooperación internacional. [...]. La determinación mostrada por los interesados del Sur en la promoción de alianzas [...] pone de relieve la importancia de la [CSS] a la hora de hacer frente a los persistentes problemas de desarrollo y alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 (ONU, 2018, párr. 1, 4 y 6c).

Por su parte, la CT es

una modalidad que fomenta las alianzas y la confianza entre todos los asociados y que combina diversos recursos y capacidades, bajo la responsabilidad del país en desarrollo que la solicite, para alcanzar [los ODS]; y que aporta un valor añadido mediante el aprovechamiento y la movilización de recursos técnicos y financieros adicionales, el intercambio de una gama más amplia de experiencias, [...] y la combinación de soluciones de desarrollo asequibles y adaptadas a cada contexto [...] (UN, 2019, párr. 28).

En la CSS, al igual que sucede en la Norte-Sur, a pesar de que participan una amplia gama de actores y agentes, ha privilegiado al Estado y al gobierno nacional como sus protagonistas y promotores. Esto se explica por el carácter político e intergubernamental con el que nació la CID y su vinculación con la política exterior. El reconocimiento e incorporación de otro tipo de actores es producto de largos procesos de incidencia política y de experiencias que evidencian que también existe capacidad y potencial más allá del Estado.

En este sentido, se está prestando particular atención a los GLR en la CSS y la CT. Estos actores han conseguido, no sin esfuerzo, el reconocimiento a su labor en el desarrollo

sostenible y su potencial para contribuir a la implementación de la Agenda 2030.

La Conferencia del Paba+40, celebrada en Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2019, se centró en “El rol de la cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: desafíos y oportunidades”. En ella se reconoce el rol estratégico que cumplen los GLR en la implementación de la Agenda, tal y como se muestra a continuación (UN, 2019):

#### **Actores y alianzas**

- Reconoce que la css ha aumentado el número de agentes que intervienen en el contexto del desarrollo, destacando a las entidades subnacionales, la sociedad civil y el sector privado (párr. 16).
- Indica que los gobiernos tienen el papel principal de coordinar y dirigir las iniciativas de desarrollo, pero insta a todos los actores y agentes de la cooperación a que tengan una participación significativa en ellas (párr. 22).
- Solicita se establezcan y promuevan soluciones y alianzas triangulares para el desarrollo innovadoras, en las que participen las autoridades locales y regionales, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y ONG (párr. 28b).
- Alienta a los Estados Miembros a que establezcan o refuerzen mecanismos de coordinación a nivel subnacional, nacional, regional y mundial para aprovechar los conocimientos especializados y otros recursos en apoyo a la css y ct (párr. 31).

#### **Instrumentos**

- Cooperación técnica, intercambio de experiencias, conocimientos, formación, desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología mutuamente convenida, entre otras (párr. 17).
- Intercambio de buenas prácticas en el ámbito de la planificación y la gestión urbanas participativas (párr. 32).

#### **Ciudades y gobiernos locales**

- Reconoce la tendencia a la urbanización rápida de los países en desarrollo y solicita que se intensifiquen las iniciativas de css y ct (párr. 32).
- Destaca la importancia de la css y ct en favor del trabajo decente, el desarrollo de las comunidades locales y la prestación de servicios en las zonas rurales para hacer frente a los factores que impulsan la migración del campo a la ciudad y a los problemas conexos (párr. 32).

#### **Mecanismos de coordinación**

- Alienta a los países a que adopten o refuerzen políticas nacionales para promover la css y ct, y a que aumenten la capacidad de los mecanismos nacionales y subnacionales de coordinación (párr. 24g).
- Exhortan a los centros de excelencia a que fortalezcan las plataformas Sur-Sur y de intercambio de experiencias entre las agrupaciones subregionales, con el propósito de establecer alianza entre múltiples

interesados y programas de colaboración transfronterizos (párr. 24h).

La Agenda 2030 convoca a los GLR, junto a todos los actores interesados, a la localización de los ODS en las políticas de desarrollo en sus territorios. Es un buen momento para aprovechar las herramientas que brindan la CSS y CT, tanto para intercambiar experiencias, conocimientos y recursos técnicos a favor del desarrollo sostenible, como para impulsar actuaciones conjuntas que deriven en políticas públicas de desarrollo con beneficios compartidos.

### **GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES ANTE EL RETO DE LOCALIZACIÓN DE LOS ODS**

Localizar o territorializar los ODS se refiere al proceso de adaptación, implementación y monitoreo de los ODS a nivel local:

Es el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación tanto a cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción “desde abajo”, y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local (GTLRG, 2016, p. 5).

La localización de los ODS supone que estos deben trasladarse al ámbito concreto de las políticas públicas de la manera más coherente y armonizada posible entre objetivos, agentes y agendas -en plural-. Por tanto, el momento es propicio para tomar en cuenta las siguientes consideraciones.

Primero, actualmente coexisten cinco agendas que resultan complementarias pues sus objetivos repercuten en el desarrollo sostenible: 1) Agenda 2030; 2) Nueva Agenda Urbana; 3) Acuerdo de París sobre Cambio Climático; 4) Marco de Sendá para la Reducción de Riesgos de Desastres; 5) Agenda de Acción de Addis Abeba. Sus preceptos y orientaciones no pueden ser asumidos de manera aislada ni pretender que se localice solo una de ellas. En conjunto suponen el actual marco internacional de orientación política para el logro del desarrollo sostenible en todos los niveles<sup>2</sup>.

Segundo, asumir la complementariedad de las agendas internacionales para la localización de los ODS repercutirá en la eficacia de los siguientes procesos: a) interconexión de objetivos en los ejercicios de priorización local; b) incrementar y coordinar la financiación –nacional e internacional– para su implementación; c) generar espacios de participación activa entre múltiples actores interesados; d) establecer criterios para los sistemas y mecanismos de recolección de datos locales e información de

<sup>2</sup> La xi Asamblea General del Foro Mundial de Regiones (Rabat, 22-23 de octubre 2018) da un primer paso en proponer la convergencia de estas agendas de cara al proceso de implementación por parte de los GLR. Ver Declaración de Rabat (ORU-Fogar, 2018) <https://bit.ly/2y4M0MT>.

calidad; e) alineación de los planes locales de desarrollo territorial con los planes nacionales de desarrollo y planificación estratégica multi-nivel. Esta complementariedad cobra aún más sentido para los GLR si se toma en cuenta que la localización va más allá del ods 11 “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. La mayoría de los ods, así como el resto de agendas, contemplan metas relacionadas con las competencias de los GLR. Además, los desafíos a los que pretende hacer frente la Agenda 2030 tienen un claro impacto local y ningún ods puede ser implementado de manera coherente y exitosa sin la participación activa y significativa de los GLR (Fernández, 2016).

Tercero, la educación para el desarrollo y la sensibilización de la ciudadanía resulta otro elemento clave en la localización de los ods. “La sensibilización pretende [...] dar a conocer en principio la Agenda 2030 y los ods, pero también la situación local y las razones por las cuales la Agenda se presenta como una oportunidad política para trabajar desde diferentes ámbitos y en articulación con diversos actores” (Agüero, 2019, p. 11).

Estas consideraciones bien pueden representar el punto de partida para iniciar cualquier ejercicio de localización de los ods, en la medida que permiten orientar los diagnósticos de situación y necesidades locales, así como trazar la ruta que seguirán los planes de desarrollo territorial y las actuaciones de cooperación de los actores locales.

Una vez realizado este ejercicio se podrá avanzar en las cuestiones técnicas necesarias para la localización de los ods en los territorios.

No sin antes recordar cuestiones elementales como:

- Coherencia: las políticas públicas nacionales y locales, así como los planes de acción deben estar en alineación con los ods, contar con presupuestos coherentes para su implementación y disponer de sistemas de monitoreo y seguimiento. Esto permitirá identificar dónde están los principales aceleradores para el cumplimiento de varios ods, conectándolos con las otras agendas globales.
- Participación y diálogo horizontal: que permita establecer vínculos de confianza y formas eficaces de trabajo colectivo con el elenco de actores locales.
- Adecuación de marcos normativos: que actúen más como aceleradores que obstáculos a las políticas públicas y planes de acción en todos los niveles de gobierno, al tiempo que faciliten la css y ct.
- Sistemas de registro, monitoreo y evaluación: con el fin de que los datos generados sean útiles es necesario crear, adecuar y fortalecer (según sea el caso) estos sistemas -locales y nacionales- para el seguimiento al cumplimiento de las metas y a la ejecución interconectada de los objetivos.
- Indicadores propios: la creación de estos indicadores es fundamental ya que “no solo permiten el seguimiento y la revisión a nivel territorial, sino que también contribuyen a las revisiones voluntarias nacionales, proporcionando aportes relevantes para los esfuerzos de monitoreo nacionales y mundiales” (Messias, Grigorovski y Sindico, 2018, p. 2).

## LA CSS DESCENTRALIZADA Y CT COMO HERRAMIENTAS ÚTILES PARA LAS INICIATIVAS DE LOCALIZACIÓN DE LOS ODS EN AMÉRICA LATINA

Los GLR poseen un valor añadido para la localización de ODS por su actuación en el campo de la CID. Emplean mecanismos de trabajo conjunto e instrumentos prácticos que reportan un doble dividendo. Por un lado, facilitan el intercambio de conocimientos y experiencias con otros GLR para la resolución de problemas concretos y, por otro, construyen alianzas que permiten ejercer presión para la toma de decisiones en los ámbitos nacional e internacional (Ojeda, 2019).

La css descentralizada es una forma específica de ejecución de la css. Representa una práctica habitual en la relación entre los GLR que favorece espacios de encuentro para fortalecer las capacidades de instituciones locales, ganar espacios de decisión política y visibilidad, promover soluciones compartidas a problemas comunes, diversificar y ampliar las fuentes de financiación, transferencia de buenas prácticas en sectores y objetivos focalizados, etc.

A día de hoy, las vías de canalización de la css descentralizada entre GLR en América Latina son principalmente bilateral y subregional. No obstante, también se están registrando experiencias vía CT, así como con participación de la sociedad civil y del sector privado.

La bilateral, que es la más utilizada, se realiza directamente entre los GLR. Su puesta en marcha, por lo general, sucede por cuestiones tan dispares como la identificación de necesidades y/o problemas comunes, la identifica-

ción de capacidades y experiencias relevantes que, tras su conocimiento, resultan de utilidad en otro territorio, la voluntad política de las autoridades locales en momentos concretos o, sencillamente, por el conocimiento y la confianza mutua entre los gestores locales de la cooperación.

La subregional, menos utilizada, responde al trabajo en red de los GLR. Se ejecuta predominantemente por gobiernos –aunque también por otros actores no estatales– a través de su participación en redes de distinto tipo: integración fronteriza de carácter subregional, regionales de municipalidades, temáticas dentro de esquemas de integración regional, internacionales de gobiernos locales y municipalidades, académicas, entre otras.

## EXPERIENCIAS DE LOCALIZACIÓN DE ODS EN AMÉRICA LATINA

*Colombia: Alineación de los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT) a los ODS en el período 2016-2019.* El país cuenta con la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda 2030 y sus ODS (Comisión ODS). Dicha Comisión está presidida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y prevé la participación de actores de la academia, el sector privado, la sociedad civil y medios de comunicación.

El DNP diseñó el *Kit Territorial* para dar apoyo técnico a los GLR que “[...] contenía las metodologías, herramientas y orientaciones para la formulación de los [PDT], además de los lineamientos [...] con los ODS” (DNP, 2017, p. 31). Además, para agilizar el proceso de orientación de los ODS en las planificaciones terri-

toriales y los PDT, realizó reuniones a través de videoconferencias con los equipos de planeación de las gobernaciones departamentales y de las alcaldías de las ciudades capitales del país.

Cuando los PDT 2016-2019 estuvieron aprobados por las autoridades competentes, la Secretaría Técnica de la Comisión ODS, representada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP, realizó un estudio para constatar el grado de alineación de los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD) con los ODS. Dicho estudio comprendió tres fases: 1) Identificar el compromiso político con los ODS en los PDD; 2) Identificar inclusión de los ODS en el componente estratégico de los PDD y; 3) Análisis técnico y síntesis.

Los resultados fueron clasificados por la DNP en las siguientes categorías: general, medio y alto.

[...] la incorporación general, algunos PDD incluyeron los ODS como referencia, pero sin priorizar o establecer una asociación explícita entre los componentes estratégicos del plan de desarrollo y su contribución al cumplimiento de los ODS. A nivel medio, además de hacer referencia a los ODS, los PDD precisaron la relación entre los mismos y los grandes pilares, dimensiones o ejes estratégicos de los PDD; sin embargo, no fue evidente la asociación explícita entre programas, subprogramas, objetivos programáticos o metas concretas del PDD con las metas ODS. Por último, [...] en los que se observó una alta incorporación de los ODS, estos se incorporaron tanto en las partes

generales del documento como en algunos de sus componentes estratégicos, incluyendo la asociación explícita entre los ODS (a nivel de objetivo o meta) con programas, subprogramas, metas o indicadores específicos (de resultado o de producto) de los PDD (DNP, 2017, p. 44).

*Méjico- Estrategia del Gobierno Federal para una institucionalización nacional de la Agenda, que integre a las autoridades subnacionales.* La Oficina de la Presidencia de la República (OPR), la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030 y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), promovieron la creación de los Órganos de Seguimiento y Monitoreo (OSI) como “espacios de organización mediante el cual los gobiernos estatales se suman a los esfuerzos nacionales para la puesta en marcha de los ODS, intercambian experiencias, coordinan acciones y desarrollan mecanismos de monitoreo y seguimiento” (PNUD, 2019, p. 13).

Entre las actividades destacan: a) priorización de 14 ODS y 25 metas en función de las competencias legales de los gobiernos municipales; b) aplicación de un modelo de asistencia técnica, por parte de Inafed, para dar seguimiento a la implementación de los ODS en los gobiernos municipales; c) sensibilización y capacitación de funcionarios municipales sobre la Agenda 2030. Por su parte, la OPR elaboró la “Guía para Incorporar el Enfoque de la Agenda 2030 en la Elaboración de Planes Estatales y Municipales de Desarrollo”<sup>3</sup>, como forma de

<sup>3</sup> Véase <https://bit.ly/2wjhlQ>

orientación técnica a la elaboración de políticas públicas locales alineadas con los ods.

*Brasil: el caso de la Región Metropolitana de Belo Horizonte.* La necesidad de avanzar en la generación de datos e indicadores de seguimiento de la implementación de los ods, tanto a nivel nacional como regional, potenció en Brasil varias alianzas multiactor. A nivel nacional y regional resultan especialmente relevantes los trabajos del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil Brasileña para la Agenda 2030 y del Observatorio Metropolitano de ods (Metrods).

En Belo Horizonte se impulsó en 2017 el proyecto *ODS Em Ação*, en el que participan Metrods, la Universidad Newton Paiva y el Movimiento Nossa BH, con apoyo financiero y técnico del Thematic Research Network on Data and Statistics (TRENDS) de Estados Unidos.

Según el informe de TRENDS (2019) la Universidad aportó profesorado experto en diversas áreas del desarrollo sostenible y estudiantes que apoyaron al gobierno de Belo Horizonte a desarrollar una base de datos para los ods y su recolección de forma participativa. El Movimiento Nossa BH aportó su experiencia en producción y análisis de datos para revisar la información que se recolectó en las ciudades de Belo Horizonte. Metrods desarrolló un marco de 80 indicadores, en su mayoría para el ods 11, y movilizó a sus instituciones afiliadas para difundir los resultados y las cifras que surgieron del trabajo desarrollado en el marco del proyecto. La coordinación de los enlaces y reuniones entre los gobiernos locales de Belo Horizonte y las instituciones miembros del proyecto *ODS*

*Em Ação* contó con el apoyo de la Agencia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, que además colaboró con el Metrods en la prueba piloto de su metodología de monitoreo y evaluación participativa y el marco de indicadores del ods 11.

Las experiencias antes presentadas dan muestra del incipiente nivel de articulación de políticas de tipo multinivel y del diálogo multiactor necesario para la implementación del EIDS que promueve la Agenda 2030. En ese sentido, se observa que cada experiencia refleja las particularidades del contexto local y nacional, relacionado tanto con las necesidades identificadas por los actores como con las lógicas de trabajo institucional, normativo y organizacional con las que se relacionan los actores nacionales. Si bien existen muchas más experiencias, las de Colombia, Brasil y México contienen elementos significativos de innovación (p. ej. planificación, actores e instrumentos) que pueden resultar útiles para el intercambio de experiencias en materia de localización de ods por parte de los GLR a través de la css descentralizada y ct.

### **Experiencias de css descentralizada y ct relacionadas con ods**

*Proyecto Mirada Ciudadana: la buena gobernanza en municipios del Mercosur.* Alineación con ods: 11, 16 y 17 (principales), 8 y 9 (complementarios), 4 y 5 (transversales).

Nace como una iniciativa de css descentralizada entre gobiernos locales de Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay. Todos ellos

miembros del Mercosur<sup>4</sup>, salvo el caso de Chile que es un Estado Asociado. Más en concreto, participan 17 municipios de las siguientes provincias: Los Andes y Peñalolén (Chile), San Isidro (Argentina), Aceguá y Candiota (Brasil), San Bernardino y Presidente Franco (Paraguay) y 9 municipios de Cerro Largo<sup>5</sup> (Uruguay), siendo la Intendencia de Cerro Largo la que actúa como coordinadora general del proyecto.

El proyecto se presentó a la convocatoria de financiación de CT de la Unión Europea a través del Programa Adelante en 2016, siendo seleccionado para 2016-2019. A partir de entonces, se consolida como un proyecto de CT entre 17 municipios del Mercosur y la Unión Europea.

La distribución de roles y responsabilidades acordadas entre las partes se organizó de la siguiente manera (Larrosa, 2019):

- a) Cada municipio aporta la infraestructura y la logística para la realización de las actividades del proyecto, además de un funcionario/a técnico/a como enlace responsable en su territorio. También provee personal técnico especializado para la realización de los intercambios de experiencias y de conocimientos.
- b) La Intendencia de Cerro Largo aporta una funcionaria técnica coordinadora general del proyecto a tiempo completo, un contador, una secretaria y un técnico de comunicación a tiempo parcial. Además, contrata un técnico y un administrador a tiempo completo.
- c) El Programa Adelante financia con 407.166,41€ y apoya en la gestión técnica y financiera, en la comunicación y visibilidad, en la participación y posicionamiento en eventos internacionales<sup>6</sup> y en la reflexión sobre la contribución del proyecto a los objetivos de desarrollo de la región. Adicionalmente, financia misiones de expertos internacionales para apoyar en aspectos puntuales del proyecto, como la localización de la Agenda 2030.

El proyecto se centra en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y de sus administraciones, así como de la sociedad civil, ante la necesidad de acordar un modelo de transparencia, rendición de cuentas y monitoreo ciudadano en la planificación y prestación de servicios públicos. Pretende “contribuir a que los Municipios del cono sur actúen eficientemente con la activa participación de

<sup>4</sup> Estos gobiernos poseen relaciones previas de cooperación con ocasión de su participación institucional en el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) y Mercociudades. No obstante, el proyecto no está adscrito a ninguna línea de trabajo dentro del Mercosur.

<sup>5</sup> Aceguá, Noblía, Plácido Rosas, Río Branco, Tupambaé, Ramón Trigo, Arbolito, Fraile Muerto, Arévalo y Río Branco.

<sup>6</sup> Los Días Europeos del Desarrollo (EDD), junio 2018, Bruselas. Global South South Development Expo, noviembre 2018, Nueva York. Conferencia Paba+40, marzo 2019.

los ciudadanos, mejorando la gobernanza y la ejecución de políticas públicas de calidad para reducir las brechas de desigualdades existentes en la región y el logro de los ODS" (Intendencia de Cerro Largo, 2019).

El proceso de formulación y de ejecución de este proyecto es en sí mismo un ejercicio de cooperación descentralizada y de localización de ODS, a través del cual los gobiernos locales construyen, de manera colectiva y coordinada, sus propios mecanismos de trabajo, adaptados a sus necesidades y capacidades.

Se comenzó con la realización de un diagnóstico de necesidades de los municipios que sirvió de base para la formulación del proyecto. A pesar de las significativas diferencias institucionales, normativas<sup>7</sup>, culturales, sociales y financieras entre los 17 municipios, estos lograron identificar necesidades comunes. Entre ellas, destacan las de fortalecer las capacidades institucionales y de gestión pública local, asentar en las instituciones dichas capacidades para hacer frente a la rotación del funcionariado<sup>8</sup> y articulación con actores de la sociedad civil y empresas.

Lucy Larrosa (2019), coordinadora general del proyecto, destaca que la metodología de trabajo empleada para adecuar las actividades del proyecto a las necesidades concretas de cada

municipio, se orienta en dos líneas: establecer el diálogo político y fortalecer las capacidades de los municipios<sup>9</sup>.

Para establecer el diálogo político se realizan encuentros con las máximas autoridades políticas locales y en ellos se definen cuáles serán los temas de la agenda de cooperación. Estos diálogos pretenden identificar las necesidades específicas de cada gobierno local y definir las agendas de trabajo comunes en función de los temas identificados. Además, se definen los participantes de las acciones de cooperación y las temáticas de las actividades. Hasta la fecha se han realizado seis encuentros de diálogo político<sup>10</sup> (Gobierno de Cerro Largo, 2019a y 2019b).

Para definir las actividades de fortalecimiento de las capacidades locales se cumplen las siguientes etapas: 1) realización de una entrevista a la autoridad del municipio para conocer cuáles son sus necesidades; 2) priorización de necesidades con los equipos de gestión técnica municipal y actores sociales; 3) diseño y adecuación de las actividades y módulos formativos a las necesidades de cada municipio. Estas tres etapas permiten "elaborar el traje a medida, es decir, no se repite la misma experiencia en cada municipio" (Larrosa, 2019). Hasta la fecha se han realizado 47 actividades

<sup>7</sup> Se refiere tanto al marco jurídico –nacional y local– como a las competencias atribuidas a cada GLR en los cuatro países.

<sup>8</sup> Situación habitualmente producida por los cambios de gobierno en cada legislatura.

<sup>9</sup> Primero tiene lugar el diálogo político y luego las actividades de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y la sociedad civil.

<sup>10</sup> En 2017: Brasil - Jaguarón (1), Paraguay - San Bernardino y Presidente Franco - (2) y Argentina - San Isidro (1). En 2018, Paraguay - Alto Paraná (1) y Argentina - San Isidro (1).

para fortalecer la gestión pública local y la atención ciudadana, en forma de talleres, reuniones, seminarios<sup>11</sup>, jornadas de planificación estratégica y encuentros temáticos (Gobierno de Cerro Largo, 2019a y 2019b).

*Mirada Ciudadana* está alineado con los ODS 11, 16 y 17 (principales), 8 y 9 (complementarios), 4 y 5 (transversales). Dentro de las actividades de localización aplicables a los 17 municipios destacan tres líneas concretas: 1) incorporación de acciones sensibles al género en los presupuestos y políticas públicas de los municipios, con focalización en las mujeres afrodescendientes; 2) elaboración del “Manual para la implementación del sistema de información en cada municipio para la implementación y monitorear políticas públicas y ODS”; y 3) realización de un taller sobre “ODS y su implementación a nivel local”.

En el caso de los 9 municipios de Cerro Largo (Uruguay), con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de este país, se realizaron reuniones con alcaldes(as), concejales y otros actores locales para revisar y alinear las planificaciones quinquenales con los ODS. Esto incluyó la revisión de la planificación territorial para el quinquenio, el nivel de ejecución hasta 2018 y la identificación de los desafíos frente al horizonte 2030. Este ejercicio dio lugar a la preparación de un módulo de capacitación específico de formación sobre localización de los ODS y a la elaboración de una guía para la localización de ODS en los municipios.

*Proyecto Concientización sobre el uso responsable, eficiencia energética y gestión de la energía para un cambio cultural y de hábitos de consumo permanente y sostenible*. Alineado con los ODS 7, 11 y 17.

Los gobiernos de la Provincia de Salta (Argentina) y de la Región de Antofagasta (Chile) mantienen una estrecha relación de CSS descentralizada y transfronteriza desde hace décadas. En los últimos años han identificado la necesidad de compartir experiencias y de fortalecer las capacidades para la generación de energías renovables y la gestión eficiente de la energía, contribuyendo así al desarrollo sostenible de ambos territorios y a la localización de los ODS.

Entre 2015-2017 se realizó el proyecto “Intercambio de experiencias en generación eléctrica distribuida”. Estuvo financiado por el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (Foar) y por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agcid) y coordinado por la Representación de Relaciones Internacionales (RRI) del Gobierno de la Provincia de Salta y la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (Urai) del Gobierno de la Región de Antofagasta. Participaron instituciones públicas de ambas regiones junto a actores sociales y privados locales.

Las partes coincidían en la necesidad de avanzar en el uso de energías renovables para contribuir a mejorar la eficiencia de gestión de los recursos en sus territorios. Chile había

<sup>11</sup> Seminario Internacional Mirada Ciudadana, Cerro Largo (Uruguay), 12 al 16 de junio de 2017. Seminario Internacional Gobierno Abierto y Gobernanza, Peñalolén (Chile), 11 al 14 de diciembre de 2018.

desarrollado una iniciativa denominada *Generación Ciudadana* consistente

[...] en que los usuarios cuenten con equipamiento de generación de energías renovables y la co-generación de electricidad [para] inyectar la energía excedente al sistema de distribución. Aprovechando la experiencia de Antofagasta de casi 10 años, se busca adaptar los conocimientos y procedimientos chilenos a las necesidades de Salta, fortaleciendo los recursos humanos de la Secretaría de Energía de Salta y el Ente Regulador de Servicios Públicos a través de capacitaciones que buscan diversificar la matriz energética, buscando contribuir al desarrollo sostenible de la población y al cuidado del medio ambiente (MREC, s.f.).

Para ambos gobiernos regionales el proyecto “Intercambio de experiencias en generación eléctrica distribuida”, es considerado como el antecedente directo del proyecto “Concientización sobre el uso responsable, eficiencia energética y gestión de la energía para un cambio cultural y de hábitos de consumo permanente y sostenible” –en adelante, proyecto *Eficiencia Energética*–, según indica Guadalupe Simón, asesora técnica de la RRI de Salta.

*Eficiencia Energética* se formuló de manera conjunta entre los equipos técnicos de Salta (RRI y Secretaría de Energía del Gobierno de la Provincia) y Antofagasta (Urai y Secretaría Regional Ministerial de Energía del Gobierno de la Región). Fue presentado a la “Convocatoria para la presentación de proyectos de cooperación descentralizada Argentina-Chile 2017”, y aprobado en la Comisión Mixta Argentino-

Chilena (5 y 6 de octubre de 2017) para su realización, en un período de 12 meses, entre 2018 y 2019. Culminaron sus actividades en junio del presente año.

Tiene como objetivos

Fortalecer la política energética de la provincia, contribuyendo al cuidado ambiental y al desarrollo sostenible mediante la incorporación de la eficiencia energética y la gestión de la energía. Implementar acciones concretas de concientización sobre el uso responsable y de energía para un cambio cultural y de hábitos de consumo permanente y sostenible en el tiempo sobre la base de la experiencia chilena (Agcid, s.f.).

Esta experiencia de css descentralizada cuenta con un conjunto de alianzas multiactor. Por Argentina participan: la RRI de Salta, el Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable, la Secretaría de Energía, la Universidad Católica de Salta, la Empresa Distribuidora de Electricidad de Salta S.A. (Edesa), la Empresa Distribuidora de Gas Natural (Gasonor), la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento, la empresa Aguas del Norte y el Copaiipa. Por Chile participan: La URAI de Antofagasta, la Secretaría Regional Ministerial de Energía y el Ministerio de Energía de Chile.

La distribución de roles y responsabilidades acordadas entre las partes se organizó de la siguiente manera (Simón, 2019):

- a) La aportación dineraria estaba estipulada en la “Convocatoria para la presentación de proyectos de cooperación descentra-

lizada Argentina-Chile 2017”<sup>12</sup>. La Agcid financia con ocho millones de pesos chilenos, transferidos al Gobierno de la Región de Antofagasta tras la suscripción de un Convenio de Colaboración Interinstitucional. La Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (MREC), a través del Foar, aporta los pasajes, los viáticos y el seguro médico para los expertos que se desplazan para ejecutar las actividades previstas.

- b) La RRI de Salta aporta tres funcionarios técnicos que realizan las gestiones de coordinación de las actividades del proyecto, así como la articulación con los actores locales y los aspectos técnicos de energía. También aporta las infraestructuras y la logística para las actividades (visitas a terreno, capacitaciones, reuniones y jornadas).
- c) La Urai de Antofagasta aporta un funcionario técnico que trabaja en coordinación con un funcionario de la Secretaría de Energía. Desde la Urai se gestiona la preparación de las capacitaciones y la identificación de los expertos en las diversas instituciones públicas y privadas de Antofagasta. También se gestionan los recursos económicos del proyecto y se realiza el seguimiento de su ejecución.
- d) La Universidad Católica de Salta y las empresas de suministro de energía, agua

y gas, participan como receptores de las capacitaciones impartidas por los técnicos chilenos. Además, forman parte de las reuniones técnicas para la realización de una hoja de ruta o mapa de eficiencia y gestión de energía para la provincia.

Hasta la fecha se han realizado tres misiones en terreno, una en Antofagasta y dos en Salta (Simón, 2019).

La primera misión fue exploratoria. Una técnica y el director general de energía eléctrica de Salta presentaron el estado de situación de la gestión de energía y las necesidades identificadas en el territorio, con el fin de que los técnicos de Antofagasta pudiesen organizar los contenidos de las capacitaciones a impartir en las dos misiones restantes. Estas necesidades estaban relacionadas con los suministros a nivel mayorista y minorista de electricidad, gas y agua potable.

Posteriormente participaron en reuniones con representantes de diversas instituciones de Antofagasta para el intercambio de experiencias de gestión eficiente de energía y construcción sostenible de viviendas. Con ello se buscaba conocer la experiencia chilena en la implementación de planes, campañas y programas que servirían para definir los contenidos del programa de capacitación. Fueron invitados al Seminario Internacional “Emprendimiento e innovación - energías renovables no convencionales”, 19 de octubre de 2018, donde Salta presentó la experiencia de alianza

<sup>12</sup> Véase <https://bit.ly/2wawlf4>

público-privada “Redes Eléctricas Inteligentes” del Barrio Grand Bourg de Salta Capital.

La segunda y tercera misión se centraron en la capacitación de los actores locales –públicos, sociales y privados– de Salta. Los técnicos de Antofagasta impartieron los módulos de capacitación en los temas solicitados por Salta a todos los actores participantes del proyecto.

Por último, precisar que el proceso de localización de los ODS para los proyectos de cooperación y desarrollo local de Salta se coordina a través de la Secretaría de Financiamiento. Dicha Secretaría, desde 2016, es responsable del desarrollo, adecuación, seguimiento y monitoreo de las metas de ODS en Salta, de conformidad con el Convenio de Cooperación celebrado entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y la Provincia de Salta<sup>13</sup> (CNPS, 2017, p. 18). También cuentan con el apoyo del equipo Interministerial para el desarrollo, adecuación, seguimiento y monitoreo de las metas de los ODS en la provincia. Actualmente siguen trabajando en la alineación de los diversos marcos de planificación provincial a los ODS<sup>14</sup>.

Las dos experiencias presentadas en este apartado reflejan la atención que los GLR de Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay están dando a los ODS y a la Agenda 2030. Muestran esfuerzos innovadores de articulación de políticas públicas en el ámbito subregional y el aprovechamiento de las herramientas de la CSS descentralizada y CT para fortalecer capa-

cidades de los GLR en sectores específicos del desarrollo sostenible. Además, al igual que las experiencias de Colombia, México y Brasil, también representan oportunidades de intercambio de experiencias y conocimientos útiles para la gestión del desarrollo sostenible en el marco del ODS 17.

## CONCLUSIONES

El objetivo central de este artículo fue analizar y visibilizar el rol estratégico de los GLR en la implementación de la Agenda 2030, a través de la CSS descentralizada y la CT, poniendo el foco en América Latina. Para ello, se estudió el marco internacional en el que progresivamente se ha ido fraguando el reconocimiento explícito de los GLR como agentes del desarrollo sostenible. Y, se explicó, a través de experiencias, el trabajo que vienen desarrollando para localizar los ODS e implementar la Agenda 2030.

En las experiencias presentadas se enfatizaron los sistemas de alianzas y la distribución de tareas entre los distintos actores, debido a que el conocimiento de dichas prácticas puede resultar de utilidad y estímulo para el diseño de fórmulas innovadoras de trabajo en entornos de múltiples actores y sectores del desarrollo.

Vistos los casos de Colombia, México, Brasil, Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto a otros que no han podido quedar reflejados en este texto, se muestra que los GLR poseen características idóneas y expe-

<sup>13</sup> Decreto N° 1276/16.

<sup>14</sup> Ver Informe de ODS Provincias (CNPS, 2017).

riencias relevantes para sumarse a las alianzas multiactor en la localización de los ODS en sus territorios. Esto, sumado a su dilatada trayectoria en la CSS descentralizada, e incipiente en la CT, convierte a los GLR en un objeto de estudio relevante que debe ser valorado y reconocido también por la academia.

Cabe, pues, plantear una serie de cuestiones para el necesario estudio y debate académico a partir de ahora:

- La Agenda 2030 acerca lo local a lo global y, por tanto, es una tarea política de primer orden reconocer y visibilizar el rol estratégico que tienen los GLR en su implementación y en la CID (Norte-Sur, Sur-Sur y Triangular) para fortalecer sus espacios de acción territorial.
- Los GLR en América Latina deberán sortear retos internos, locales y nacionales, para hacer frente a los compromisos que asumen en la implementación de la Agenda 2030. Entre ellos: fortalecer capacidades institucionales y de gestión, alinear las planificaciones locales con las nacionales en el marco de los ODS, contar con los recursos adecuados para las actuaciones que ponen en marcha, generar y sistematizar datos que reporten utilidad a las mediciones nacionales de cumplimiento de los ODS, trabajar con otros actores locales sociales y privados, etc.
- Hacer uso de la CSS descentralizada, como su propio nombre lo indica, no debe suponer su desconexión con la política

nacional de CSS, pues no es sino una de sus formas de ejecución.

- El nivel de articulación de lo local con lo nacional es aún incipiente en muchos países de América Latina. Por tanto, es menester avanzar en la consolidación de los sistemas nacionales de desarrollo y de cooperación con la participación activa y significativa de todos los actores. Esto supone, como mínimo, por un lado, la revisión y actualización de los marcos institucionales y normativos para la adecuada distribución de competencias, presupuestos y responsabilidades. Por otro, conocer y reconocer las formas de trabajo de los diversos actores para idear fórmulas de actuación mutuamente convenidas, que respondan a la realidad y que apunten a objetivos comunes.

Finalmente, señalar que los GLR están incrementando su peso como actores en los campos del desarrollo y la CSS, ampliando sus espacios políticos y de actuación. Se espera de ellos que, en su escala, no repitan los errores derivados del exacerbado protagonismo de los Estados en la CSS. Se debe tener presente que en lo local existen multitud de actores de muy diverso tipo y capacidades. No se puede olvidar que la función principal de los GLR es la de servir de bisagra y punto de encuentro para articular procesos y actores. Dejar de mirarse de reojo y mirar juntos a su objetivo común puede ser un buen comienzo y la Agenda 2030 resulta la excusa perfecta para hacerlo.

## REFERENCIAS

- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agcid). (s.f.). Ficha resumen de nuevas iniciativas de cooperación descentralizada. Chile: Agci. <https://bit.ly/2Mivjt4>
- Agüero, B. (2019). *Procesos de localización de la Agenda 2030. Un estudio comparativo de municipios españoles*. Madrid: Incidem.
- Ayuso, A. y Forero, M. (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica*. España: CIDOB. <https://bit.ly/2HiSawY>
- Bárcenas, A. (2016). Iberoamérica frente al desafío del desarrollo sostenible: una mirada desde la Cooperación Sur-Sur. *Seminario Internacional*. 13 y 14 de abril. Chile: PIFCSS. Disponible en <https://bit.ly/2ogoucv>
- Celata, F.; Coletti, R. y Sanna, V. (2013). La cooperación transfronteriza en la región del Trifinio y la difusión de modelos europeos de gobernanza de las fronteras en América Latina. *Sí Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 13, No. 2, diciembre. Chile: Universidad Arturo Prat, pp.165-189.
- De la Fuente, R. (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. Madrid: IUDC-UCM y Catarata.
- Departamento Nacional de Planeamiento (DNP). (2017). *Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales, 2016-2019*. Bogotá: Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para los ods en Colombia. <https://bit.ly/2HkOeio>
- Dirección General de Cooperación Internacional (DG-CIN) (s.f.). *Cooperación Descentralizada Argentina. Una construcción conjunta como aporte para el desarrollo territorial*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. <https://bit.ly/2usnowU>
- Fernández, A. (2016). *La cooperación descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la cooperación Sur-Sur*. DT No. 11. Madrid: PIFCSS y Segib.
- Fernández, A. y Del Huerto, M. (2016). *Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o especuladores?* Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, N° 7. Gobierno de la Ciudad de México e Intendencia de Montevideo: AL-LAS.
- Global TaskForce of Local and Regional Governments (GTLRG). (2016). *Guía para la localización de los ODS: implementación y monitoreo subnacional*. <https://bit.ly/2E3O7Gt>
- GTLRG, ONU-Hábitat y PNUD. (2016). *Primer módulo de capacitación sobre localización de los ODS*. <https://bit.ly/2JmnfUe>
- Gobierno de Cerro Largo. (2019a). Primer informe descriptivo intermedio, *Proyecto Mirada Ciudadana*. Uruguay: Intendencia.
- Gobierno de Cerro Largo. (2019b). Segundo informe descriptivo intermedio, *Proyecto Mirada Ciudadana*. Uruguay: Intendencia.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS). (2017). *Informe ODS Provincias. Proceso de adaptación*. Argentina: Presidencia de la República. <https://bit.ly/2vryO3H>
- Intendencia de Cerro Largo. (2019). Proyecto Mirada Ciudadana. Uruguay. <https://bit.ly/2yrhJfg>
- Messias, R.; Grigorovski, J. & Sindico, F. (2018). *Report Localizing the SDGs: Regional governments paving the way*. Brussels: Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD) & University of Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance.
- Méndez, J. y Soto, W. (2015). Cooperación Sur-Sur en Centroamérica: Los casos de Trifinio y de los mecanismos de asistencia mutua ante desastres. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*. N° 11. Buenos Aires: Cries, pp.171-186.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREYC). (s.f.). Fortalecer capacidades en generación distribuida con fuentes renovables en redes de distribución. Argentina. <https://bit.ly/2wuclmR>
- NRG4SD. (2018). Gobiernos intermedios y la Agenda 2030 experiencias de territorialización de los ods en América Latina. *Seminario web*. 18 de octubre.
- Ojeda, T. (2018). La cooperación Sur-Sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ods, en L. Bendelac y M. Ramírez (coords.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo* (pp. 47-60). Madrid: IUDC-UCM y Catarata.
- Ojeda, T. (2016). Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur. Madrid: IUDC-UCM y Catarata.
- Ojeda, T. (2015). La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el marco de la cooperación Sur-Sur, en J. A., Sotillo, *El reto de cambiar el mundo. La Agenda 2030 de desarrollo sostenible* (pp. 96-102). Madrid: Editorial Catarata y UCM.
- ONU. (17/09/2018). La función de la cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades. *Informe del Secretario General*, Nueva York: Asamblea General. <https://bit.ly/2wmw10D>
- ONU. (10/07/2017). Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York: Asamblea General. <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>
- ONU. (20/11/2016). *Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos urbanos sostenibles para todos*. Ecuador: Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).
- ONU. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Secretaría de Hábitat III. Ecuador. <https://bit.ly/2h5SwKv>
- ORU-Fogar. (2018). *Declaración de Rabat*. xi Asamblea General del Foro Mundial de Regiones. 22 y 23 de septiembre. <https://bit.ly/2y4M0MT>
- PNUD. (2019). *Localización de la Agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*. México: PNUD. <https://bit.ly/2HV7m3J>
- Thematic Research Network on Data and Statistics (TRENDS). (2019). *Metropolitan Localized Data in Greater Belo Horizonte, Brazil: A Participatory Guide to Better Governance*. <https://bit.ly/2GAQAYV>
- UN. (2019). *Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/CONF.235/3>

## ENTREVISTAS

- Simón, Guadalupe. Asesora Técnica de Cooperación Internacional de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta (Argentina). Entrevista personal realizada por video llamada. 24/05/2019 y 29/05/2019.
- Larrosa, Lucy. Coordinadora de proyectos de cooperación del Gobierno de la Provincia de Cerro Largo (Uruguay). Entrevista personal realizada por video llamada. 10/05/2019 y 27/05/2019.



# ¿De qué otra forma analizar el Proyecto Mesoamérica? Reflexiones desde la economía política internacional británica

**Michelle Ruiz Valdes\***  
**Sergio Vázquez Meneley\*\***

## RESUMEN

El término Mesoamérica emergió en las relaciones regionales gracias a diferentes estrategias de cooperación entre México, Centroamérica, Colombia y República Dominicana que han derivado en lo que hoy se conoce como el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Sin embargo, a diez años de su creación, la mayor parte de los estudios al respecto son descriptivos y emplean un enfoque institucional que no resalta otros aspectos relevantes, como la inclusión de actores no gubernamentales y

su participación en este programa de desarrollo regional. Con el propósito de hacer un primer acercamiento a estos aspectos dentro del Proyecto Mesoamérica, en este trabajo se busca explorar el marco teórico de economía política internacional (EPI) de procedencia británica, con los fines de identificar aquellos elementos que permiten ir más allá de los análisis tradicionales y profundizar, a partir de ellos, en el conocimiento del mencionado programa.

**Palabras clave:** Mesoamérica, Proyecto Mesoamérica, economía política internacional, cooperación regional, actores sociales.

---

\* Maestría en cooperación internacional para el desarrollo. Asesora independiente (México). [michrv9228@gmail.com], [<https://orcid.org/0000-0002-3524-422X>].

\*\* Estudiante de doctorado © en ciencias políticas y sociales, con especialidad en relaciones internacionales. Universidad Nacional Autónoma de México. Máster iberoamericano en cooperación internacional para el desarrollo. Consultor para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud). (México). [sergio.vazquez18@gmail.com], [<https://orcid.org/0000-0003-4520-7200>].

Recibido: 10 de junio de 2019 / Modificado: 16 de julio de 2019 / Aceptado: 19 de julio de 2019

Para citar este artículo:

Ruiz Valdes, M. y Vázquez Meneley, S. (2020). ¿De qué otra forma analizar el Proyecto Mesoamérica? Reflexiones desde la economía política internacional británica. *OASIS*, 31, pp. 31-50

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.04>

# How else to analyze the Mesoamerica Project? Reflections from the British International Political Economy

## ABSTRACT

Mesoamerica emerged in regional relations thanks to different cooperation strategies between Mexico, Central America, Colombia and the Dominican Republic that have resulted in what is known today as the Mesoamerica Integration and Development Project. However, ten years after its creation, most of the studies in this regard are descriptive and use an institutional approach that does not distinguish other relevant aspects such as the inclusion of nongovernmental actors and their participation in this regional program. In order to make a first approach to these aspects within the Mesoamerica Project, this paper proposes the use of the International Political Economy theoretical approach of British origin, in the interest of identifying those analytical elements that will go beyond the traditional approach and deepen our knowledge of this program.

**Key words:** Mesoamerica, Mesoamerica Project, International Political Economy, Social Stakeholders.

## INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica cumplió diez años de existencia que se suman a los que ya tenía como Plan Puebla Panamá (PPP). Sin embargo, hasta el momento este programa de cooperación regional<sup>1</sup> ha sido abordado académicamente mediante estudios históricos y económicos cuyos análisis se podrían ubicar dentro del marco teórico de la economía política internacional (EPI), de origen estadounidense, los cuales, principalmente, se concentran en un análisis gubernamental e institucional, dejando de lado estudios más profundos que abunden en las sinergias que se están conformando en la región a raíz de este programa, la articulación con actores sociales, así como su trabajo en red. Esto implicaría emplear otros enfoques dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, como la EPI de orientación británica, no obstante, valdría la pena cuestionar si su aplicación es factible o no para su estudio.

En este trabajo, se considera que el Proyecto Mesoamérica presenta algunas experiencias puntuales que podrían estudiarse empleando el enfoque de la EPI británica, ya que se registra una articulación de actores gubernamentales con otros actores sociales (fundaciones, academia, por mencionar algunos)

<sup>1</sup> A pesar de que este mecanismo regional se denomina proyecto, es necesario distinguir, por su lógica de planificación, que corresponde a un programa. Por tal motivo, en este trabajo se hace referencia al Proyecto Mesoamérica como un programa de cooperación regional.

en diferentes niveles de actuación y en distintos sectores temáticos dentro del Programa, tales como: salud, seguridad alimentaria, gestión de riesgo, etc. En este sentido, el objetivo de este artículo es identificar los rasgos de la EPI británica que son aplicables al caso del Proyecto Mesoamérica, esto se comprobará atendiendo la pregunta: ¿cuáles son los rasgos principales de la EPI británica que se podrían identificar dentro del mencionado programa de cooperación?

Para ello, el artículo se divide en dos apartados: en el primero, se realiza una revisión de dos de las principales escuelas de la EPI de acuerdo con Cohen (2011), así como sus ideas y elementos centrales; en el segundo apartado, se intentará identificar la manera en la que los elementos de la EPI británica se ven reflejados en el Proyecto Mesoamérica y se valorará hasta qué punto es factible emplear este enfoque; y, finalmente, en las conclusiones se delinean algunas ideas para un mejor entendimiento del programa. Cabe precisar que por la amplitud de este trabajo, el estudio está acotado a responder la pregunta de investigación sin profundizar en las particularidades regionales y nacionales en las que están insertos los países de la región, ello incluye, de igual manera, el tema de la cooperación para el desarrollo.

## 1. EL PROYECTO MESOAMÉRICA ¿DESDE DÓNDE ESTUDIARLO?

Desde su creación en 2008, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (en adelante, Proyecto Mesoamérica) se definió como una iniciativa regional “para implementar proyectos que resulten en beneficios concretos para las sociedades en materia de crecimiento económico, interconectividad y desarrollo social” (Amexcid, 2018) en torno a un nuevo término: Mesoamérica<sup>2</sup>, conformado por: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Siendo esta una de las primeras veces que el término Mesoamérica se emplearía para hacer referencia a un programa de cooperación de alcance regional. Aunque, Almaguer-Kalisto (2016) menciona que la referencia a Mesoamérica ya se había registrado por parte de México, desde la creación del Plan Puebla Panamá (PPP) que es el antecedente inmediato del Proyecto Mesoamérica.

A la fecha, se cuenta con diferentes estudios que analizan las causas históricas por las que surgió esta iniciativa, su estructura institucional, así como sus principales resultados en materia de integración económica y, principal-

<sup>2</sup> De acuerdo con especialistas, con Mesoamérica se hace alusión a una región con “prácticas agrícolas étnicas y similares, sistemas comerciales y político-religiosos, sistemas sociopolíticos complejos, redes de interacción a larga distancia y sistemas tecnológicos avanzados (Boone y Mignolo, 1994; Florescano, 1994)” (Citado por Almaguer-Kalisto, 2016, p. 10).

mente, en infraestructura energética y comunicaciones (Alizal, 2014; Espinoza y Augusto, 2010; Fromm, 2018a, 2018b; Sandoval, 2014; Morales, 2013; Toussaint y Garzón, 2017). No obstante, hay escasas referencias que tengan como objeto de estudio el componente social del Proyecto Mesoamérica y, por lo tanto, se orienten a analizar aspectos como: las sinergias sociales que se están conformando en la región a raíz de este programa, la participación de actores sociales, así como su articulación con actores gubernamentales en diferentes niveles y el trabajo en red.

Esto podría ser factible de analizar mediante el empleo del marco teórico de la economía política internacional (EPI), el cual ha sido utilizado para analizar los procesos de integración latinoamericanos y, no específicamente, para observar programas regionales de cooperación, como es el caso del Proyecto Mesoamérica.

De acuerdo con Cohen (2011), es posible dividir a la EPI en dos grandes escuelas: la norteamericana y la británica<sup>3</sup>. Siguiendo esta misma línea, Lombardo (2014) sostiene que ambos enfoques contienen rasgos convergen-

tes en la forma en como visualizan el mundo, ya que los dos incluyen en el análisis tanto los aspectos políticos como económicos y, de igual manera, observan una continua y dinámica relación entre lo doméstico, lo regional e internacional.

Mas lo que marca la diferencia entre ambas es que cada una enfatiza en diferentes aspectos para observar el orden en el mundo. En el enfoque norteamericano predominan las aportaciones procedentes del realismo, el liberalismo y el neo institucionalismo internacional dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y, por lo tanto, su orientación se dirige al análisis de los actores estatales, así como a sus motivaciones para cooperar con otros países con el fin de obtener beneficios tanto propios como compartidos.

Desde este enfoque la preocupación principal es la búsqueda de las motivaciones por crear instituciones que ayuden a solventar conflictos y a fungir como mecanismos reguladores entre los países<sup>4</sup>. Vinculado con ello, Vivares y Dolcetti (2016) identifican cuatro rasgos característicos para estudiar los regionalismos en América Latina desde la EPI norteamericana<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Aunque ello varía dependiente a los autores, por su parte Tussie (2013) identifica cuatro: latinoamericana, estadounidense, británica y crítica.

<sup>4</sup> Desde esta óptica, las instituciones son las que dan el curso a la cooperación regional, ya que son entes reguladores de la gobernanza al facilitar, supervisar y vigilar acuerdos pactados entre los países (Malamud, 2011). De acuerdo con Peters (1999), las instituciones contienen cuatro rasgos distintivos: el legalismo, el formalismo, el historicismo y el elemento normativo (Rodríguez y Ochoa, 2014).

<sup>5</sup> La fijación de este modelo, de acuerdo con Vivares y Dolcetti (2016), se debe a que los estudios de la integración regional surgen a mediados del siglo pasado, precisamente cuando empezaba a conformarse la comunidad europea; sin embargo, los autores se distancian de este enfoque, al remarcar que los proyectos de regionalización en América Latina nacieron mucho antes de este período por lo que no es idóneo analizarlos desde una lógica europea y, además, porque las características de ambas regiones son totalmente distintas.

Primeramente, resaltan la necesidad de crear instancias supranacionales, implicando la cesión de soberanía nacional por parte de los Estados miembros para dotar a estas de las atribuciones para la toma de decisiones y la ejecución de políticas sobre determinados aspectos regionales, a la usanza de la integración de la Unión Europea.

En segundo lugar, se prioriza el aspecto económico de la integración, considerando a este un proceso que se alcanza a través de una serie de etapas bien delimitadas que son resultado de una trayectoria histórica; por ende, el tema del desarrollo se vincula estrechamente con la actividad comercial y, en específico, con la apertura del mercado. Aunado a ello, el tercer rasgo asume la convergencia de los actores a través de instituciones, subestimando el poder desigual y las condiciones asimétricas existentes entre estos, dejando al libre mercado la regulación y la solución de los desequilibrios.

Por último, el cuarto rasgo plantea estrategias universales, bajo supuestos racionalistas y científicos, dejando de lado las particularidades generadas por diversos actores –principalmente los no gubernamentales–, los cuales participan en los procesos de desarrollo en diferentes ámbitos pero, puntualmente, en el local, formando parte de los procesos de regionalización que son fundamentales para la integración de la región.

La EPI estadounidense ha sido el enfoque preponderante en el análisis de los regionalismos latinoamericanos, incluyendo a los denominados regionalismos “abiertos” que proliferaron en la última década del siglo XX, los que de acuerdo con Briceño (2014), fueron procesos que compartían –con sus respectivos matices– un modelo de integración basado en la apertura comercial e inserción internacional, vinculados con el modelo económico capitalista y de corte neoliberal liderado por los Estados Unidos; como el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sumándose a los ya existentes: el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Morales, 2013)<sup>6</sup>.

En reacción a la EPI norteamericana, surge la EPI de procedencia británica o también denominada pluralista, la cual sostiene que la integración es resultado de complejas interrelaciones que se presentan entre diferentes actores a través del tiempo, teniendo en cuenta que estas no solo se construyen por la actuación gubernamental sino que se articulan a través de redes formales e informales en distintos niveles de actuación así como variadas temáticas.

El enfoque pluralista procede de las aportaciones realizadas por autores formados en la tradición neorrealista en combinación con la teoría crítica –de línea neo gramsciana– así

<sup>6</sup> Se denomina regionalismo abierto a las estrategias de integración que colocaban la atención en los procesos de liberalización económica de los países de la región latinoamericana (Morales, 2007). Desde una perspectiva crítica, Ojeda (2010) enfatiza que el modelo de regionalismo abierto pretendió imponer un orden político en las relaciones económicas internacionales y fue visto como la forma de obtener posibilidades para mantenerse en los mercados y beneficiar a las economías nacionales y regionales.

como del materialismo histórico, por lo que no responde a un cuerpo organizado de teorías sino todo lo contrario, a una mixtura de ellas (Cohen, 2011; Vivares *et al.*, 2013; Vivares y Dolcetti, 2016). El acento principal se pone en los procesos histórico-sociales que originaron los mecanismos de integración, reconociendo que los Estados ya no son los únicos actores sino que la regionalización comienza a articularse a través de otros agentes, principalmente, de procedencia no gubernamental.

Algunos autores consideran que esta EPI hace referencia a una multiplicidad de aproximaciones que tienen como denominador la crítica a los enfoques economicistas e institucionales (EPI norteamericana), y a la demanda por una valoración de lo político en los estudios de los regionalismos enmarcados en un contexto histórico y geográfico específico (Ayllón, 2016).

Para abundar en la EPI pluralista, se retomarán los cuatro rasgos mencionados en la EPI norteamericana y contrastar así ambas escuelas. En principio, si bien se reconoce la importancia de las instituciones, no necesariamente se remarca que estas tengan que ser entes supranacionales, planteando la construcción de otro tipo de estructuras en las que se privi-

legie la configuración de relaciones informales entre una variedad de actores y temáticas, sin tener como modelo a seguir o referencia a la Unión Europea.

Dentro del segundo rasgo, desde la EPI británica se amplía el espectro para superar los temas comerciales y abarcar los sociales logrando una articulación de recursos y capacidades de los actores involucrados. En este sentido, han surgido algunos aportes de la EPI que estudian los nuevos regionalismos latinoamericanos en una lógica posneoliberal<sup>7</sup> y poshegemónica<sup>8</sup>, que buscan transformar la estructura del sistema internacional y ubican al modelo neoliberal o al hegemón –específicamente a EE.UU.– como la causa de la perpetuación de las desigualdades entre países (Perrota, 2018; Perrota y Porcelli, 2018).

En el tercer rasgo, la EPI británica considera que la convergencia de actores no solo se da a través de vínculos institucionales de arriba hacia abajo, es decir, liderados por actores gubernamentales, sino que reconoce el valor de las interacciones que se producen por una variedad de actores que van de abajo hacia arriba; resaltando las diferentes capacidades que tienen los actores y, por ende, las asimetrías existentes entre ellos.

<sup>7</sup> Sobre el regionalismo posneoliberal, Ojeda (2010) señala que estos procesos emergieron por múltiples causas, algunas de ellas relacionadas con el crecimiento de las economías de los países sudamericanos y la llegada a estos gobiernos de partidos políticos de izquierda con amplios márgenes electorales que les permitieron conducir sus acciones exteriores con mayor autonomía respecto a la registrada en períodos anteriores.

<sup>8</sup> Este tipo de regionalismo se pronuncia en contra de las interferencias por parte de los EE.UU. como la potencia mundial y, sobre todo, de la expansión de su modelo neoliberal que se intentó trasladar a otros países a través de diferentes estrategias como la del Consenso de Washington (Briceño, 2014; Calvento y Rolandi, 2015; Lo Brutto y González, 2015; Ojeda, 2010).

Por consiguiente, el contexto es un aspecto fundamental para este enfoque, ello se constata en el cuarto rasgo, pues la EPI británica no asume premisas únicas y homogéneas, sino que promueve esquemas más flexibles en los cuales tengan cabida procesos locales articulados por una gama de actores sociales. Ello permitiría incluir saberes propios que abonan a la definición de estrategias de desarrollo en los diferentes contextos.

Tomando en cuenta este marco, una región se representará por una configuración de relaciones históricas construidas a través del tiempo mediante procesos políticos y económicos, los cuales, a diferencia de la EPI norteamericana, se construirán de abajo hacia arriba, es decir, no son detonados por los gobiernos centrales de los Estados sino que se generan de facto por las interacciones tanto formales como informales, entre otros actores. Como señala Perrota: “la construcción de la región como un proceso ascendente, el papel de los actores no estatales y la afirmación de que son construcciones sociales. Por lo tanto, las regiones se encuentran en tensión a partir de proyectos políticos que disputan sobre la definición de lo que la región representa. Así, las ideas e identidades, tanto como los intereses, juegan un papel significativo en la definición y creación de una región” (2018, p. 16).

La tensión a la que refiere Perrota (2018), hace más fácil la distinción entre regionalismo y regionalización, entendiendo al primero, de

acuerdo con Ayllón (2016), como las ideas y los proyectos políticos de región, de fuerzas formales e informales, que se generan de arriba a abajo con una orientación a la toma de decisiones en diferentes áreas de cooperación; mientras que la regionalización es un proceso subyacente de formación de regiones, mediante los nexos entre fuerzas sociales, individuales, colectivas, entre otros actores no estatales, que va de abajo hacia arriba. De acuerdo con Perrota (2018), ambos procesos son necesarios para que se produzca la integración, sin embargo, muchas veces estos no están en la misma sintonía.

Hasta este momento, se ha señalado que la EPI británica ha servido para estudiar los regionalismos, específicamente en Latinoamérica. Este enfoque cobró importancia con la conformación de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (Alba), la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en la primera década de este siglo, los cuales han sido estudiados desde este marco y pueden clasificarse como regionalismos posneoliberales o poshegemónicos<sup>9</sup>.

Dentro de estos procesos, la cooperación para el desarrollo se ha colocado como un instrumento fundamental a través del cual los países del Sur podían generar y mantener vínculos con otros países con los que se compartían lazos históricos y culturales y, además, registraban condiciones similares de desarrollo

<sup>9</sup> La connotación de cada uno es distinta, como lo explican Perrota y Porcelli (2018), ambos sirvieron para adjetivar los estudios de regionalismos en América Latina en la primera década del siglo xxi. Ahondando en las características de ellos, pero no necesariamente en sus orígenes y, principalmente, en la orientación de la integración que se pretendía seguir.

originadas por las condiciones asimétricas de la estructura internacional.

Las acciones de cooperación para el desarrollo que empezaron a incrementarse con creces dentro de estos mecanismos, se insertaron en la modalidad denominada Cooperación Sur-Sur (css), es decir,

aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países (Ojeda, 2010, p. 93).

Dentro de estos procesos regionales la css se convirtió en un instrumento fundamentalmente político, el cual, de acuerdo con Surasky (2016), tuvo el propósito de privilegiar el intercambio de saberes producidos entre países del Sur<sup>10</sup>, así como la intención de romper con los vínculos de dependencia característicos del modelo neoliberal.

Además de la cooperación, dentro de la EPI británica también se le otorga un peso sustantivo a la identidad, la cual se concibe como “un sustento imprescindible en la construcción y consolidación de las regiones” esta

identidad se conformará, primordialmente, mediante las interacciones de diferente índole entre múltiples actores no gubernamentales, dentro de las cuales subyacen ideas, culturas y creencias que pueden ser entendidas como ejes de acción, reacción o contestación política (Vivares y Dolcetti, 2016).

Respecto a la ideología, Briceño (2014) resalta la importancia de los actores no estatales, señalando que estos fungen como fuerzas “regionalizadoras”, las cuales se organizan en una especie de defensa frente a los embates del mercado, como parte de un segundo movimiento que se valdría del “regionalismo para detener la expansión de las esferas no mercantiles de la vida humana (Polanyi, 2003)” (Citado en Briceño, 2014, p. 27).

Dentro de los procesos sudamericanos, la css fue un instrumento que impulsó el regionalismo y la integración, abonando en la construcción de una identidad común. Lo que no necesariamente se observó en otros mecanismos regionales, como la Alianza del Pacífico, la CAN, el Mercosur y el MCCA, así como el Sistema de Integración Centroamericana (Sica), en los que sí se presentó la css, pero con otras características, ya que estos procesos dieron continuidad al regionalismo “abierto” sin criticar ni plantear rupturas con el modelo liberal<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Sobre la definición de Sur, Surasky señala que con este término se entiende a una “posición política que sostiene la necesidad de recuperar aquello que ha sido ocultado por la modernidad y el orden internacional subsiguiente de bases europeo-occidentales y capitalista, buscando establecer un orden internacional que refleje las diferencias” (2016, p. 57).

<sup>11</sup> Lo que Romano (2012) califica de contradictorio, ya que por una parte promovía un discurso basado en la integración regional mediante la cooperación sin contemplar una ruptura con el sistema sino una perpetuación de estos lazos de dependencia.

Por lo tanto, en este contexto se puede identificar lo que algunos autores denominan como Latinoamérica dividida en cuanto a los regionalismos, ya que se mantuvieron modelos “abiertos” liderados por gobiernos –de derecha y centro derecha–, junto a los regionalismos contra hegemónicos o posneoliberales antes mencionados (Ayllón, 2016; Surasky, 2016; Vivares y Dolcetti, 2016). De esta forma, en el siglo XXI no se puede hablar de un modelo único de integración en la región sino de la existencia de una heterogeneidad o fragmentación de los mismos (Briceño, 2014) e incluso en la forma de analizarse como lo enfatizan Perrota y Porcelli (2018).

El Proyecto Mesoamérica surge dentro de este contexto de fragmentación, pero siguiendo marcadamente un modelo del regionalismo “abierto”, pues aunque este es un programa de cooperación regional, tanto en su nombre como en sus objetivos se hace hincapié en la búsqueda de la integración y el desarrollo de Mesoamérica, lo que se refrendó en la transición del PPP al Proyecto Mesoamérica con la inclusión de Colombia y República Dominicana para configurar a esta como una región o subregión en el ámbito de las relaciones internacionales contemporáneas.

A partir de esta fecha, para Colombia y México, como los principales donantes, el Proyecto Mesoamérica es visto como una de sus principales acciones de CSS que va dirigida a la región geográfica en donde tienen mayor influencia: Centroamérica. Aunque muchas veces estas acciones se solapan con las que ejecuta el Sica, como el proceso de integración más consolidado y que tiene agendas muy similares

a las del programa analizado en este trabajo. Sin embargo, desde que inició se ha intentado que el Proyecto Mesoamérica se convierta en una estrategia regional y no se perciba como una acción unilateral del gobierno mexicano.

Algunos estudios señalan que los resultados del Proyecto Mesoamérica están orientados a la integración física, concentrándose en la creación de “infraestructura para favorecer el libre tránsito y abrir las puertas a los capitales privados” (Toussaint y Garzón, 2017, p. 17), beneficiando únicamente a ciertos grupos involucrados en sectores como energía, transporte e infraestructura, y relegando proyectos de desarrollo social de envergadura con los que se logre un impacto sustantivo en el bienestar de las sociedades mesoamericanas. Otros argumentan que el Proyecto Mesoamérica es una estrategia de influencia e integración con los EE.UU. a través de tratados comerciales y acuerdos de seguridad que se han firmado en las últimas décadas y que en múltiples formas vinculan a estos países con la potencia continental, y en este cometido México funge como un importante aliado y pivote regional (Orozco, 2014; Sandoval, 2014).

Con lo hasta ahora expuesto, se distingue que el Proyecto Mesoamérica cuenta con los elementos para estudiarse dentro de la EPI norteamericana; sin embargo, el objetivo de esta investigación es ir más allá del enfoque tradicional e identificar aquellos elementos que desde la EPI británica podrían contribuir a complementar y profundizar los estudios sobre este programa; para ello se hará una revisión de los rasgos revisados de esta escuela en el siguiente apartado.

## 2. ¿ES POSIBLE ANALIZAR AL PROYECTO MESOAMÉRICA DESDE LA EPI BRITÁNICA?

Como se adelantó, el Proyecto Mesoamérica es un mecanismo regional latinoamericano que tiene su antecedente en el PPP<sup>12</sup>. Desde su creación, en 2008, se inserta dentro del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el cual constituye el foro mesoamericano al más alto nivel para que, entre otras cosas, se analicen y acuerden los asuntos de interés común y se impulsen acciones regionales en el marco de la Agenda Mesoamericana de Cooperación, instrumento que busca la articulación de iniciativas y la complementariedad de actores en el área económica y social.

Para coordinar los proyectos y acciones de cooperación dentro de la mencionada agenda, el Proyecto Mesoamérica cuenta con una estructura que favorece el diálogo entre los países miembros; está compuesta por diferentes entidades intergubernamentales con atribuciones para gestionar iniciativas con instancias nacionales en la mayoría de los casos y en otros, sin embargo, se ha buscado la articulación con otros actores no gubernamentales, como se verá más adelante. Mas esta estructura no tiene una naturaleza supranacional, su organización se vincularía más a una instancia flexible que favorece la configuración de relaciones en di-

ferentes niveles, situación que va en línea con el primer rasgo de la EPI británica.

En la figura 1 se presenta la estructura del Proyecto Mesoamérica.

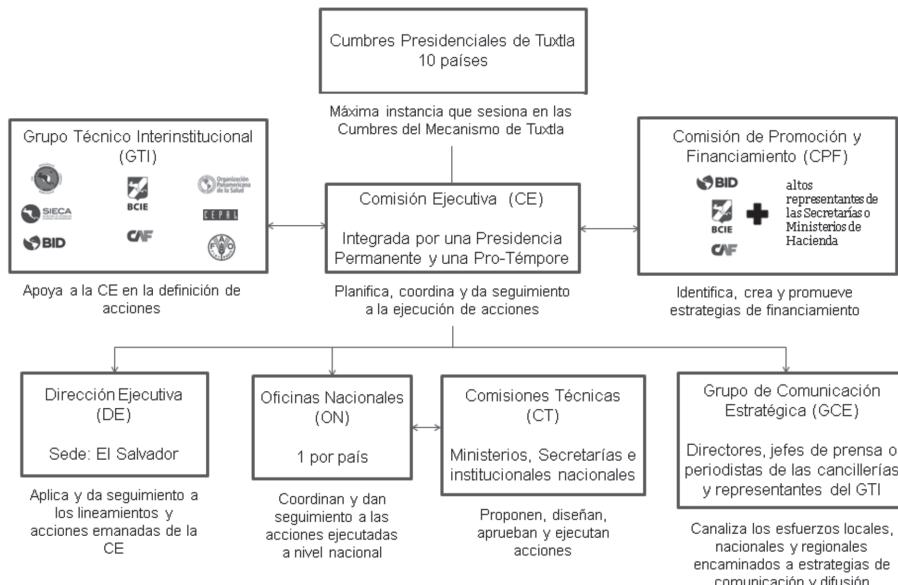
Como se aprecia en la figura 1, las interacciones que se dan en el Proyecto Mesoamérica son en un nivel técnico, operativo y financiero para planificar y coordinar acciones con instancias gubernamentales, como las secretarías o ministerios de los países miembros, así como con organismos del Sistema de Naciones Unidas, la banca de desarrollo y las organizaciones regionales de integración, puntualmente, dentro del Sica; pero se observan escasos espacios que contemplen el involucramiento de otro tipo de actores, como lo pudieran ser la academia, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones y los grupos comunitarios.

Para observar lo anterior, a continuación, se muestra una tabla que contiene información de las cumbres del Mecanismo de Tuxtla, dentro de esta revisión se resalta el interés y el reconocimiento expresado a otros agentes del desarrollo, pero también se confirma la naturaleza estatal del Proyecto Mesoamérica y la participación técnica y financiera de organismos intergubernamentales.

A través de las declaraciones es posible distinguir la importancia que se le ha dado a la configuración de relaciones con la iniciati-

<sup>12</sup> El PPP fue una estrategia de integración promovida por México a principios del siglo XXI y acogida por los países centroamericanos en el marco de la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla realizada en 2001 en la ciudad de San Salvador, El Salvador (Altmann y Beirute, 2007; Espinoza y Augusto, 2010). De acuerdo con la Declaración Conjunta, el PPP se concebía como “un instrumento impulsor de desarrollo y la integración regionales y con objeto de profundizar y fortalecer el entendimiento político y la cooperación internacional” (2001, p. 1).

**Figura 1**  
**Estructura del Proyecto Mesoamérica**



Fuente: Retomado y adaptado de Proyecto Mesoamérica.

va privada a través de asociaciones público-privadas, modelos multisectoriales y esquemas de trabajo conjunto donde se incluyan a las pequeñas y medianas empresas; lo que refleja una preponderancia de los actores gubernamentales y la inclusión casi exclusiva de actores privados, y en pocas excepciones se plantea la participación de actores sociales.

Un ejemplo de esto último, se presentó con la inclusión de la academia en la creación del Instituto Mesoamericano de Salud Pública (IMSP), el cual se consolidó gracias a la colaboración con instancias académicas de México, Centroamérica y Colombia. En este sentido, la academia aparece como un actor relevante

para generar y fortalecer capacidades técnicas a nivel regional.

Como se observa en las declaraciones, hay un énfasis en la inclusión del sector privado en lo económico y una mención limitada de los actores sociales como agentes fundamentales para contribuir a los beneficios de la región y crear procesos colectivos de desarrollo; lo que refrenda que en el Proyecto Mesoamérica prevalece una visión gubernamental de alto nivel. Ello, no solo se evidencia en la estructura y en las declaraciones del Proyecto Mesoamérica, sino también en los consensos construidos sobre determinados conceptos, como el de cooperación.

**Tabla 1**  
**Cumbres del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla 2008-2017**

Cumbres	Aspectos abordados
Declaración de Villahermosa 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda conjunta de <b>fuentes de financiamiento complementarias</b> y otras modalidades de la cooperación.</li> <li>- Aplicar esquemas de <b>asociación público-privada</b>.</li> <li>- Reconocimiento de los <b>actores que han apoyado, técnica y financieramente la iniciativa mesoamericana</b>: miembros del GTI, organismos regionales, agencias de cooperación públicas y privadas y gobiernos de terceros países.</li> </ul>
Declaración de Guanacaste 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de los actores que han apoyado, técnica y financieramente, a la iniciativa mesoamericana, en particular a los <b>organismos internacionales que conforman el GTI</b>.</li> <li>- Reconocimiento de los ministerios de salud y de las instancias académicas de México, Centroamérica y Colombia para contribuir a la constitución del <b>Instituto Mesoamericano de Salud Pública (IMSP)</b>.</li> <li>- Promover la realización de programas, proyectos y actividades específicas que contribuyan a una mayor participación de <b>las pequeñas y medianas empresas</b> en el comercio exterior en la región.</li> </ul>
Declaración de Cartagena 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reafirmar el compromiso fundamental que implica para los países de Mesoamérica el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), con una cooperación más eficaz, promoviendo y fortaleciendo las <b>alianzas para el desarrollo en el ámbito de la css</b>.</li> <li>- Reconocimiento del lanzamiento de la asociación público-privada en temas de salud: <b>Iniciativa Salud Mesoamérica 2015</b>.</li> <li>- Continuar el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación del Proyecto Mesoamérica con <b>otros foros regionales y multilaterales</b>, mediante un mayor involucramiento de las autoridades de cooperación de los países, particularmente en la formulación, monitoreo y evaluación de proyectos de cooperación.</li> </ul>
Declaración de Mérida 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La cooperación para el desarrollo constituye una herramienta privilegiada o un vehículo pertinente para contribuir al desarrollo sustentable de la región y para construir <b>mecanismos de colaboración</b> que coadyuven a la consecución de los ODM.</li> <li>- Reconocimiento del rol desempeñado por el <b>sector privado en el fortalecimiento de las relaciones económicas</b> de la región mediante acciones que han permitido compartir sus experiencias en la materia.</li> </ul>
Declaración de Antigua 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar <b>proyectos económicos conjuntos</b> y acordar acciones de cooperación regional, en todos los ámbitos establecidos como prioritarios en el contexto del mecanismo, en aras del desarrollo sostenible del área.</li> </ul>
Declaración de San José 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los compromisos globales establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implican la promoción de acciones conjuntas bajo una <b>visión colaborativa, a través de esquemas multisectoriales y las alianzas público-privadas</b> para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).</li> <li>- Reconocimiento del papel que desempeña el <b>sector privado</b> en la generación de oportunidades para el desarrollo de la población, así como el potencial de su contribución a los gobiernos en la búsqueda de acercamientos intrarregionales y multisectoriales.</li> <li>- Reconocimiento de la importancia de las <b>alianzas público-privadas</b> como herramientas privilegiadas para impulsar la cooperación y el desarrollo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en las Declaraciones de las Cumbres de Tuxtla. No fue posible acceder a los documentos de las Cumbres de 2014 y 2019.

Para el Proyecto Mesoamérica, la css regional es entendida como la “colaboración que ofrece un país al conjunto de otros países miembros y que aporta buenas prácticas a una o más líneas de trabajo que conforman la Agenda Mesoamericana de Cooperación” (Proyecto Mesoamérica, 2017, p. 2). Como se evidencia, se reconoce el valor que aportan los países al intercambiar sus buenas prácticas, las cuales son conceptualizadas como “un saber y un saber hacer” que ha desarrollado una institución nacional para solucionar cualquier desafío del desarrollo y que cuenta con logros comprobados.

De acuerdo con ello, al menos discursivamente se ha introducido la importancia de rescatar e intercambiar los saberes de cada país con sus contrapartes mesoamericanas; mas estos saberes siguen quedándose a un nivel gubernamental sin contemplar los conocimientos y prácticas de actores sociales imprescindibles para cualquier acción que persiga objetivos de desarrollo.

En lo que respecta al segundo rasgo de la EPI británica, se distingue que la transición del PPP al Proyecto Mesoamérica supuso una ampliación en la agenda de trabajo y un cambio en la manera de gestionar las acciones. Mientras que la primera iniciativa estuvo enfocada en la integración física (construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, telecomunicaciones y transporte), en la segunda, desde el discurso se puso el acento en temas sociales, tales como salud, medio ambiente, gestión de riesgos y vivienda (Proyecto Mesoamérica, 2018).

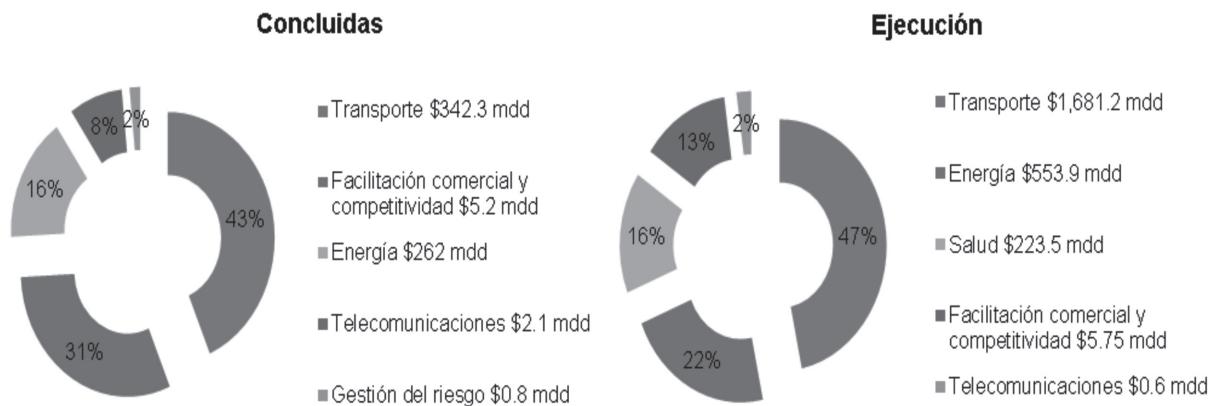
Con ello se intentó no solo atender temas económicos sino ir ampliando la oferta programática hacia lo social para la promo-

ción gradual del desarrollo de las sociedades mesoamericanas; no obstante, a diez años de estos cambios prevalece una continuidad en la lógica de regionalismo abierto en donde los temas económicos tienen un peso importante, como lo demuestran los principales resultados de los estudios sobre este programa (Espinoza y Augusto, 2010; Toussaint y Garzón, 2017).

Como parte de la orientación temática, la Agenda Mesoamericana de Cooperación comprende en el eje económico, los sectores de telecomunicaciones, energía, facilitación comercial y competitividad, y transporte y, en el eje social, se encuentran los sectores de salud, medio ambiente, gestión del riesgo, vivienda, y seguridad alimentaria y nutricional. Para dar cuenta de la orientación de la agenda, se registra que la concentración en el eje económico no solo se presenta en el porcentaje de las acciones, sino también en la asignación de los recursos financieros, siendo el sector transporte al que se le destinaron más recursos entre 2008 y 2015 (Proyecto Mesoamérica, s.f.), relegando los temas sociales nodales para el desarrollo como la salud y la gestión de riesgo.

Considerando estos datos, el segundo rasgo de la EPI británica únicamente se presenta en el discurso del Proyecto Mesoamérica, así como en la definición de las áreas de actuación de la agenda, pero no en términos reales de implementación. A pesar de esta aseveración, es importante reconocer los esfuerzos incipientes que se están desarrollando en lo social para la convergencia de vínculos con actores no gubernamentales y la generación de sinergias que se conforman de abajo hacia arriba, lo que iría en línea con el tercer rasgo de la EPI británica.

**Gráfico 1**  
**Acciones concluidas y en ejecución de los ejes económico y social dentro del Proyecto Mesoamérica así como sus montos para el período 2008-2015**  
**(Porcentaje y monto total acumulado en mdd)**



Fuente: Retomado y adaptado de Proyecto Mesoamérica (s.f.).

Un ejemplo de ello podría ser la iniciativa Mesoamérica sin Hambre<sup>13</sup> dentro del sector de seguridad alimentaria y nutricional del Proyecto Mesoamérica, que se caracteriza por ser una acción de Cooperación Sur-Sur Triangular (css-T)<sup>14</sup>, la cual “se ejecuta [en Centroamérica, República Dominicana y Colombia], con el apoyo técnico de la Organización de las Na-

ciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la cooperación financiera del Gobierno de México” (Adonay, 2018, p. 51).

Esta iniciativa se basa en un modelo de trabajo fundamentado en la gestión territorial a través de los gobiernos locales, la “apropiación por parte de los países involucrados a través de una planificación centrada en la demanda”

<sup>13</sup> En el marco de xv Cumbre de Tuxtla (2015) se incorporó la Iniciativa Mesoamérica sin Hambre a la cartera del Proyecto Mesoamérica.

<sup>14</sup> La css-T puede ser entendida como la “modalidad de Cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismos regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo oficial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades” (Citado en Segib, 2014, p. 107).

(Díaz, 2018, p. 13) y de mecanismos *ad hoc* que:

- a) Busquen el establecimiento de vínculos de colaboración con otros actores (parlamentos, sociedad civil, academia, entidades gubernamentales y organizaciones locales de agricultura familiar);
- b) Faciliten la adaptación a los contextos políticos y sociales de los países mesoamericanos; y
- c) Favorezcan la movilización de recursos a través de estrategias novedosas de cofinanciamiento, las cuales pretenden que las municipalidades designen un porcentaje de sus presupuestos a la seguridad alimentaria y nutricional, respetando su autonomía (Adonay, 2018; Díaz, 2018).

Al menos en el discurso, estos mecanismos *ad hoc* se orientan a fomentar la articulación de otros actores –no solo gubernamentales– en materia de seguridad alimentaria, así como a buscar la complementariedad de estas acciones y los recursos que se destinan a ellas, lo que podría resultar inédito en estas acciones regionales, con la aplicación de estos mecanismos que supondrían un reconocimiento por el trabajo que realizan otros actores, así como por sus capacidades en esta temática.

Otra de las experiencias que se ha desarrollado en el marco del Proyecto Mesoamérica y que ha involucrado a otros actores, es el Programa Educativo de Apoyo a las Capacidades en Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en Centroamérica, el cual tuvo una duración aproximada de dos años, de octubre de 2016 a septiembre de 2018. Esta acción fue producto de la cooperación trilateral entre México, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude, por sus siglas en inglés) y la DE del Proyecto Mesoamérica para fortalecer las capacidades del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). De acuerdo con la página del Proyecto Mesoamérica, su objetivo fue “contribuir a que los estudiantes egresados de las universidades miembros del CSUCA [contaran] con conocimientos y herramientas para integrar la gestión integral de riesgos ante desastres y la adaptación al cambio climático en los procesos de desarrollo de la región”<sup>15</sup>.

Si bien es cierto que en este programa se involucraron los gobiernos de México y Suiza, se incluyó a otros actores en los procesos de cooperación, como las universidades centroamericanas, debido a que el CSUCA es una organización que integra a los sistemas públicos de Educación Superior del Sica, para promover el desarrollo de las universidades a

<sup>15</sup> Para mayor información consultar: “Programa Educativo de Apoyo al Desarrollo y Consolidación de Capacidades Técnicas e Institucionales en Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en Centroamérica”, Proyecto Mesoamérica, <http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/acerca-delpm/63-proyectos-ejecucion-depm/265-programa-educativo-de-riesgos>

través de la cooperación y el trabajo conjunto con la sociedad y el Estado (CSUCA, 2017).

Mas no es la primera vez que en el Proyecto Mesoamérica se involucra a la academia en los temas sociales, como ya se vio, se registran experiencias en la consolidación del IMSP; por lo que en materia de salud se aprecia un avance en la incorporación de actores que van más allá de los países y de los gobiernos al fomentar la participación de universidades, pero también de fundaciones (Fundación Carlos Slim y la Fundación Bill y Melinda Gates) a través de la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015.

Considerando lo anterior, se observa que existen algunas experiencias que implican una articulación multinivel o por colaboración en red con actores sociales, esta funciona bajo modelos de cofinanciamiento y complementariedad entre un “sinnúmero de actores políticos y sociales, como autoridades gubernamentales en los tres niveles (municipal, estatal y federal), cuerpos legislativos, organizaciones de la sociedad civil, academia y sector privado, entre otros” (Ponce, 2016, p. 86), no obstante, estos casos son excepcionales y no un común denominador dentro del Proyecto Mesoamérica.

Al establecer una mayor conexión entre estos casos con el tercer rasgo de la EPI británica, se aprecia que no se cumple en su totalidad debido a que los proyectos se desprenden de la toma de decisiones que va de arriba hacia abajo, pues a pesar de que se ha intentado integrar a otros actores, persiste la necesidad de establecer una planificación centrada en la demanda de las sociedades mesoamericanas, así como de actores sociales y no solo gubernamentales o, bien, de la iniciativa privada. Ello implica tener en cuenta las demandas locales de tal manera

que se incida en una toma de decisiones horizontal y no vertical o asistencialista dentro del Proyecto Mesoamérica.

El cuarto rasgo de la EPI británica se relaciona con la adaptación al contexto y a los procesos locales articulados por una gama multiactor, que estaría estrechamente ligado con el rasgo anterior y, como se observó, hay una incipiente inclusión de actores sociales, que únicamente se ha presentado en algunos sectores como el de salud, gestión de riesgo y seguridad alimentaria; por lo tanto, con la información pública que proporciona el Proyecto Mesoamérica es complicado conocer si los proyectos dentro de este programa tomen en cuenta las prioridades locales de desarrollo, se adapten al contexto e incluyan saberes de las comunidades.

A manera de conclusión, se observa que el Proyecto Mesoamérica contiene rasgos que pueden ser analizados desde la EPI estadounidense y la EPI británica, aunque más de la primera que de la segunda, pues este programa de cooperación está inserto en las relaciones económicas internacionales que vinculan a sus países miembros con los EE.UU. Sin embargo, se observan algunos rasgos que van en línea con la EPI británica como la creación de instituciones no necesariamente supranacionales y, en algunos sectores muy puntuales, se reconocen los aportes técnicos y financieros de otros actores, como la academia y las fundaciones.

Este primer acercamiento permite ver la pertinencia de analizar el Proyecto Mesoamérica desde otras perspectivas y profundizar en aspectos del mismo que no necesariamente han sido tomados en cuenta y que permitirán conocer los vacíos que tiene este programa, para

construir una estrategia con una sólida orientación a la sostenibilidad y a la apropiación del desarrollo en diferentes niveles –no solo a nivel de los países– y en donde se produzca la incorporación de diferentes actores, principalmente, de los actores sociales.

## CONCLUSIONES

El Proyecto Mesoamérica es un programa de cooperación regional que se inscribe dentro de un modelo de regionalismo abierto, característico de los procesos de integración que están en curso entre Norte y Centroamérica, y que se distinguen por su alta concentración en temas económicos, así como por una estructura institucional marcadamente intergubernamental en una lógica de actuación que va de arriba abajo, y que deja poco espacio para incluir actores no gubernamentales. No obstante, la diversidad temática de este programa ha sentado las bases para que, de manera incipiente y en algunos sectores específicos –como gestión del riesgo, salud y seguridad alimentaria–, comiencen a articularse redes de colaboración en distintos niveles de actuación e incluso con actores no gubernamentales como la iniciativa privada, academia y fundaciones.

Esto último da pie a que el Proyecto Mesoamérica sea factible de explorar y analizar desde otros enfoques no tradicionales en los que se pueda profundizar en los aspectos sociales del mismo; concretamente, desde la EPI británica, la cual se propone en este artículo y que cuenta con ciertos rasgos que se ven reflejados en el mencionado programa, a pesar de que se cuenta con escasa información que permita hacer un análisis a profundidad desde

este enfoque. Mas ello no debe ser un obstáculo para investigar el componente social de este programa, así como las dinámicas que van en contra de las relaciones de poder existentes en la región y que plantean nuevas formas de cooperación e integración, resaltando los saberes que se producen en las sociedades, así como los rasgos propios culturales, sociales e históricos que subyacen en el origen de Mesoamérica.

Como balance de este trabajo, si bien la EPI británica es un enfoque útil, se tendría que contemplar la construcción de un enfoque híbrido entre las escuelas de la EPI que permite hacer un análisis económico y político *ad hoc* del Proyecto Mesoamérica, que tome en cuenta las particularidades del mismo; pues aún persisten importantes retos para incluir la dimensión social, cuya respuesta tendría que pasar por el diseño de mecanismos novedosos en los que se fomente “una agenda común, con objetivos, programas y métodos compartidos de trabajo” (Morales, 2014, p. 230), abonando así, a la articulación social de esta región.

## REFERENCIAS

- Adonay, F. (2018). Micsur, un modelo de gestión territorial en seguridad alimentaria y nutricional. En *Proyecto Mesoamérica. La Agenda Mesoamericana de Cooperación para un Desarrollo Social Incluyente: Alcances e impactos en salud, vivienda, seguridad alimentaria y nutricional* (pp. 44-57). El Salvador: Dirección Ejecutiva.
- Alba, F. and Castillo, M. (2012). *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Alizal A., L. (2014). La integración con el sur: México y Centroamérica en las primeras décadas del siglo

- xxi. En Soto, W. (Edit.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. San José, Costa Rica: Flacso, UNA, pp. 147-155.
- Almaguer-Kalixto, P. (2016). The Politics of Technical Assistance in Regional Integration Processes: Mesoamerican Insights. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5, No. 1, pp. 5-30.
- Altmann, B. y Beirute, T. (2007). *Dossier: Plan Puebla Panamá*. San José: Secretaría General de la Flacso.
- Ardilla, M. (2015). El regionalismo mexicano en la Alianza del Pacífico y el Proyecto Mesoamérica. En *Carta Económica*, vol. xxvii, No. 116, julio-diciembre, pp. 36-62.
- Ayllón, B. (2016) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*. Quito: Editorial Iaen.
- Briceño, R. J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En Soto, W. (Edit.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. San José, Costa Rica: Flacso, UNA, pp. 23-33.
- Caldentey, P. (2014). El sistema de integración centroamericana y la cooperación Sur Sur. En Ayllón, B.; Ojeda, T. y Surasky, J. (2014). *Regionalismos e integración en América Latina*. España: Catarata, pp. 108-127.
- Calvento, M. y Rolandi, M. (2015). Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Unam, vol. lx, No. 224, mayo-agosto, pp. 315- 347.
- Cohen, B. (2011). Toward a new consensus: from denial to acceptance. In N. Phillips and C. Weaver (Eds.), *International Political Economy: debating the past, present and future*. London: Routledge, pp. 231-239.
- Díaz, T. (2018). Mesoamérica sin hambre: Trabajando juntos por la erradicación del hambre y la pobreza rural en nuestra región. En *Cuaderno GTI. Alianzas para una Cooperación Regional Eficaz: El Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) como socios esenciales del Proyecto Mesoamérica* (pp. 11-29). El Salvador: Dirección Ejecutiva.
- Espinoza, B. y Augusto, G. (2010). Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2008). En *El Cotidiano*, vol. xxv, No. 159, enero-febrero, 2010, pp. 59-68.
- Fromm, L. (2018a). La Agenda Mesoamericana de Cooperación: ¿Con qué pinceles dibujamos la próxima década? En Proyecto Mesoamérica. *El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: Una reflexión sobre los alcances y resultados de una cooperación mesoamericana renovada* (pp. 19-38). El Salvador: Dirección Ejecutiva.
- Fromm, L. (2018b). Hacia una región mejor preparada ante los fenómenos naturales. En *Proyecto Mesoamérica. Transporte, Gestión de Riesgo, Facilitación Comercial y Transporte una visión intersectorial regional en Mesoamérica* (pp. 49-58). El Salvador: Dirección Ejecutiva.
- Ibarra, A.; Delgadillo, A.L. y Pérez, J. A. (2017). Caso de Estudio: Sistema Mesoamericano de Salud Pública del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Primera fase de operación 2010-2015. Ciudad de México: Oxfam.
- Keohane, R. O. (1993). Institucionalismo neoliberal: Una perspectiva de la política mundial. En R.O. Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre las teorías de las relaciones internacionales* (pp. 13-38). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lombardo T., P. (2014). La Cooperación Sur-Sur: ¿nuevas formas de actuar y/o nuevas representaciones

- de poder? La cooperación brasileña, período 2008-2012. Tesina. Quito: IAEN.
- Lo Brutto, G. y González R., E. (2015). Regionalismo estratégico, cooperación Sur-Sur y desarrollo en América Latina en el siglo xxi. En *Bajo el Volcán*, vol. 15, No. 22, marzo-agosto, Buap, pp. 151-176.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. En *Norteamérica*, Año 6, No. 2, julio-diciembre, pp. 219-249.
- Matute, J. (2018). El Sistema Mesoamericano de Salud Pública en el contexto de la agenda de salud global: logros y perspectivas. En Proyecto Mesoamérica. *La Agenda Mesoamericana de Cooperación para un Desarrollo Social Incluyente: Alcances e impactos en salud, vivienda, seguridad alimentaria y nutricional* (pp. 21-33). El Salvador: Dirección Ejecutiva.
- Morales F., M. E. (2007). Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina. En *confines* Relaciones Internacionales y Ciencia Política, vol. 3, No. 6, Monterrey, ago./dic.
- Morales F., M. E. (2013). Unasur, Alba-TCP y Centroamérica ¿ejes de la integración regional o liderazgos individuales en América Latina? En Bocanegra G., C. y Vázquez, R. M. (2013). *Procesos de integración económica regional*. Ciudad de México: Pearson, pp. 84-105.
- Morales, H. (2014). *Integración y la agenda social en Mesoamérica: Poder y lucha política en la región*. Guatemala: Movimiento Tzuk Kim-pop.
- Ojeda, T. (2010). La Cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar del gigante dormido. En *Relaciones Internacionales*, No. 15, octubre. Geri-UAM, pp. 90-112.
- Orozco C., M. (2014). La sombra estadounidense en las relaciones entre México y Centroamérica. En So- to, W. (Edit.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. San José, Costa Rica: Flacso, UNA, pp. 183-193.
- Perrota, D. y Porcelli, E. (2018). El regionalismo es lo que la academia hace de él. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 28 (1), pp. 183-218.
- Perrota, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las relaciones internacionales, una mirada desde América Latina. En *Relaciones Internacionales*, No. 38. Junio-Septiembre, pp. 9-39.
- Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Ponce, E. (2016). Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local. En E. Ponce; S. Lucatello y R. Velázquez (Coords.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: Una perspectiva desde México*, México: AMEI/CGCID/REMECID, pp.75-89.
- Proyecto Mesoamérica. (2018). Alianzas para una Cooperación Regional Eficaz: el Grupo Técnico Interinstitucional como socios esenciales del Proyecto Mesoamérica. *Cuadernos Mesoamericanos*, El Salvador: Proyecto Mesoamérica.
- Proyecto Mesoamérica. (2018a). *El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: Una reflexión sobre los alcances y resultados de una cooperación mesoamericana renovada*, El Salvador: Dirección Ejecutiva.
- Rodríguez, S. P. y Ochoa, B. L. (2014). Los regionalismos en el siglo xxi: conceptualización, retos y perspectivas en la nueva estructura internacional. *Revista Enfoques*, vol. xii, No. 20, pp. 77-100.
- Romano, S. (2012). La inversión extranjera, las translatinas y la acumulación en el Mercosur. *Revista del Centro Cultural de la Cooperación*, enero-agosto,

- 14/15. Consultado en <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/324/>
- Sandoval, P.J. (2014). El proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica en el marco de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. En Soto, W. (Edit.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*, San José, Costa Rica: Flacso, UNA, pp. 157-182.
- Surasky, J. (2016). Apuntes para una conceptualización del Sur desde la integración y la cooperación Sur-Sur. En Ayllón, B., *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*. Quito: Editorial Iaen, pp. 51-74.
- Toussaint, M. y Garzón, M. (2017). El Proyecto Mesoamérica: ¿Éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica. En *Entre Diversidades*, No. 8, enero-junio, pp. 15-52.
- Tussie, D. (2014). Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America. En *Pensamiento Propio*, No. 39, Cries, pp. 109-136.
- Tussie, D. (2013). El estudio de la economía política internacional. En Legles, T.; Santa Cruz, A. y Zamudio, G. L., *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y política global*. Ciudad de México: Oxford University Press, pp. 51-61.
- Vivares, E.; Lombardo, P. y Cvetich, K. (2013). Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos. En Bonilla S., A. (Edit.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo Celac e Iberoamérica*. San José Costa Rica: Flacso, pp. 21-46.
- Vivares, E. y Dolcetti M., M. (2016). Regionalismos e integración en América Latina: situación actual y perspectivas. En Ayllón, B., *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*. Quito: Editorial Iaen, pp. 23-49.
- Segib. (2014). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014. Secretaría General Iberoamericana (Segib): Uruguay.

## D) DOCUMENTOS EN INTERNET

- Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (Amexcid), (2018). Cooperación para el Desarrollo con las regiones prioritarias: Centroamérica y el Caribe 2012-2018. *Libro Blanco*. Disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cooperacion-de-mexico-con-centroamerica>
- Agenda Mesoamericana de Cooperación. Disponible en <http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/comunicacion/kit-de-comunicaciones-pm/kit-tuxtla-2019>
- CSUCA. (2017). Estatuto del Consejo Superior Universitario Centroamericano. Guatemala: CSUCA. Disponible en <http://www.csuca.org/docs-csuca/documentosbasicos/Estatutocsuca2017.pdf>
- Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismos de Diálogo y Concertación de Tuxtla. (2001). Disponible en <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20141125155847691CUMBRE%20EXTRAORDINARIA%20DEL%20MECANISMO%20DE%20DIALOGO%20Y%20CONCERTACION%20DE%20TUXTLA%2015%20de%20junio%20de%202001%20El%20Salvador.pdf>
- Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (2008-2017).
- Proyecto Mesoamérica. (s.f.). Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, años 2008-2015. Disponible en [http://www.cepredenac.org/application/files/6014/8051/9734/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://www.cepredenac.org/application/files/6014/8051/9734/Resumen_Ejecutivo.pdf)

# La medición de la Cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del Paba: Una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor

**Fernando Nivia-Ruiz\***

## RESUMEN

Transcurridos cuarenta años desde el Plan de Acción de Buenos Aires y luego de celebrarse la II Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Paba+40, la necesidad de contar con información, cifras y estadísticas sobre esta modalidad de cooperación se encuentra aún vigente. Actualmente, existe un amplio debate académico al respecto que aquí se expone como marco general, para luego

presentar y analizar en detalle las últimas cifras e información sobre la css colombiana y, en particular, su reciente propuesta de medición denominada *Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor*, utilizando una iniciativa de css colombo-boliviana recientemente ejecutada, que evidencia la importancia del modelo, así como sus retos y desafíos.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur, medición, cuantificación, agregación de valor.

---

\* Especialista en cooperación internacional para el desarrollo y candidato a magíster en políticas públicas para el desarrollo. Investigador del Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo –Universidad Nacional de San Martín (Cicid-Unsam), (Argentina). [fernandoniviaruiz@gmail.com], [<https://orcid.org/0000-0003-4227-0730>].

Recibido: 31 de mayo de 2019 / Modificado: 24 de julio de 2019 / Aceptado: 26 de julio de 2019

Para citar este artículo:

Nivia-Ruiz, F. (2020). La medición de la Cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del Paba: Una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor. *OASIS*, 31, pp. 51-72

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.05>

# The measurement of Colombian South-South Cooperation forty years after BAPA: Proposal of convergence between quantification and value addition

## ABSTRACT

Over forty years since the Buenos Aires Plan of Action, and after the 2<sup>nd</sup> United Nations Conference on South-South Cooperation, BAPA+40, the need to have information, data and statistics about this cooperation modality continues to be in force. At this time, there is an ongoing and broad academic discussion introduced here as a general framework, followed by a detailed analysis of the latest Colombian ssc data and information, and particularly its recent proposal of a measurement approach named *Quantification and Value Addition Model*, seen through the recently implemented Colombo-Bolivian initiative of ssc which exemplifies the model's relevance and challenges.

**Key word:** South-South Cooperation, measurement, quantification, value addition.

## 1. INTRODUCCIÓN

El 22 de marzo de 2019, el canciller argentino Jorge Faurie dio por culminada la II Conferen-

cia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (css), conocida como Paba+40. Más de 150 países estuvieron reunidos durante tres días, nuevamente en Buenos Aires, junto a una innumerable cantidad de organizaciones de la sociedad civil, academia y sector privado. Allí se aprobó por unanimidad el documento final con 37 puntos en el marco de hondas gratitudes, muestras de aprecio y beneplácito.

Esta II Conferencia, así como la primera y los foros de diálogo político, cada vez más frecuentes sobre la css, han posibilitado el ingreso a la agenda de una pluralidad de temas como medio ambiente, migraciones, género, entre otros. De igual forma, es evidente la vigencia de los debates que se sostienen en los países del Sur Global<sup>1</sup>, respecto a la necesidad de generar y contar con evidencias precisas y concretas a partir de la implementación de una política de cooperación cada vez más extendida entre los países y regiones en desarrollo.

Iberoamérica, particularmente, ha adquirido un liderazgo importante en la generación de información respecto a los principales flujos de css bilateral, triangular y regional entre los países miembros del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), publicando un informe anual que da cuenta de más de 7.300 iniciativas entre 2006 y 2015, reflejo de la extensa

<sup>1</sup> Este concepto se entiende según lo definido por Ayllón *et al.* (2013), como aquella designación simbólica para denominar a una amplia gama de naciones en desarrollo, diversas por sus historias, orígenes y tradiciones, con múltiples enfoques en lo relativo al poder, la cultura o la identidad.

tradición de cooperación técnica que acumula la región (Segib, 2018b).

La discusión actual sobre las cifras, datos, información y resultados de la css, se encuentra abierta y mucho más enriquecida en comparación con la década del Paba. Cuantificar, monetizar o valorar la css son conceptos utilizados muchas veces de forma indistinta e incluso con el objetivo de significar cuestiones diferentes. Es por esto que distintos países, incluido Colombia, han optado por desarrollar sus propias herramientas metodológicas que les permitan realizar mediciones sobre la css que ofrecen, conforme con sus capacidades humanas, técnicas y financieras.

En este sentido, el presente artículo se estructura en cinco secciones. En primer lugar presenta un panorama muy general sobre las principales referencias de contexto del Paba y el Paba+40, principalmente respecto a la generación de información en la css. En segundo término, introduce el debate vigente sobre la cuantificación de la css, presentando los principales argumentos y avances -aún no definitivos- que existen al respecto. Una tercera sección analiza el caso colombiano y su trayectoria en la generación de información sobre css hasta llegar a su modelo actual de cuantificación, junto a la introducción del concepto de la *agregación de valor* como medio para valorizar su css. En cuarto lugar, se analiza el citado modelo a la luz de un caso concreto de css implementado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), para dar paso a las conclusiones y reflexiones finales.

## 2. PABA Y PABA+40: LA INFORMACIÓN DE LA CSS

El Paba ha sido reconocido históricamente como el hito fundacional de la CTPD en donde se aprobaron una serie de recomendaciones para promover esta modalidad de cooperación en una coyuntura histórica muy particular (la del Movimiento de Países No Alineados, el Nuevo Orden Económico Internacional y la descolonización) y con unas tendencias que ya señalaba Tomassini (1976), influirían la adopción de nuevas formas de cooperación entre países en desarrollo, disminuyendo su grado de dependencia externa y estimulando sus relaciones recíprocas.

Para los países de la región latinoamericana no eran años sencillos. Aunado a la crisis petrolera de 1973, buena parte de estos vivían períodos de dictaduras y la cooperación no era parte integrante de sus políticas públicas (Lazo, 2018). Tampoco lo fue la década siguiente con la crisis de la deuda, pues a pesar de la relevancia que se pudiera dar a la cooperación horizontal, la tendencia declinante de los montos financieros asignados a esta, constituyía el principal obstáculo para avanzar en su consolidación (Ilpes, 1984).

Es innegable que la cooperación entre países en desarrollo, discutida en marzo de 2019, dista mucho de la cooperación moldeada en septiembre de 1978. El contexto internacional y del mundo en desarrollo ha cambiado profundamente. No obstante, cuestiones fundamentales como el interés por contar con información confiable sobre la css se mantienen vigentes luego de cuarenta años (ver Tabla 1). De allí que a lo largo de estas

**Tabla 1**  
**Elementos presentes en el Paba y Paba+40**

	Conferencia sobre CTPD (1978)	Conferencia sobre css (2019)
Contexto internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distensión de la guerra fría.</li> <li>• Declive de la hegemonía de EE.UU.</li> <li>• Proyecto político del Tercer Mundo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden multipolar.</li> <li>• Crisis del multilateralismo.</li> </ul>
Contexto del Sur Global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auge del proyecto Sur (Bandung).</li> <li>• Conclusión del proceso de descolonización (MNOAL).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Países del Sur ahora potencias (China).</li> <li>• Alta participación del Sur en la economía global.</li> </ul>
Paradigma vigente	Teoría de la dependencia – Noei.	Agenda 2030 y ods.
Concepto CTPD/css	Proceso multidimensional. Bilateral o multilateral. Con carácter, subregional, regional o interregional. Organizada por los gobiernos entre sí. Cooperación técnica.	Realizada entre países del Sur. En esferas económica, social, cultural, ambiental y técnica, entre otras. Tiene lugar en contextos bilaterales, regionales o interregionales.
Decisiones	Paba. (9 objetivos y 21 recomendaciones.)	Documento final conciso y específico con visión de futuro (A/RES/71/318).

Fuente: Elaboración propia, 2019 a partir de Surasky y Ayllón (2018).

décadas algunas regiones y países del Sur, incluido ahora Colombia, hayan decidido iniciar la implementación de acciones principalmente gubernamentales al respecto.

Pese a las marcadas diferencias que existen entre ambos escenarios, es posible identificar en ellos las referencias que en su momento señalaron sobre la importancia de los datos e información de la CTPD, hoy css. El Paba en su recomendación No. 4 abogaba por el fortalecimiento de los sistemas nacionales de información en materia de CTPD, y hacía lo propio respecto al mejoramiento de la información para ampliar el alcance y aprovechamiento de la misma, en la recomendación No. 20. Incluso, dentro de sus medidas subregionales y regionales proponía normas relativas a la corriente de informaciones sobre la CTPD.

Décadas más tarde, el Paba+40 alienta a los países a elaborar sistemas propios para evaluar la calidad y los efectos de sus programas de css y ct, y a que sean apoyadas iniciativas de recopilación, coordinación, difusión de información, de datos y de evaluación de la css. Igualmente, insta a mejorar la recopilación de datos con el fin de promover la cooperación en la elaboración de metodologías y estadísticas (párrafo 25).

Si bien, en el Paba la generación de información estaba más abocada hacia la identificación de necesidades, capacidades y experiencias de los países del Sur para el uso de la CTPD, claramente el Paba+40 da un salto sustancial al indagar por información, cifras y metodologías que permitan dar cuenta, más bien, de los

efectos, resultados y ejercicios que posibiliten la evaluación de la css.

En uno u otro sentido, en Latinoamérica es posible identificar avances significativos. Si se trata de generar información sobre experiencias y fortalezas de los países para la css, la práctica más utilizada han sido los catálogos o inventarios que recogen las capacidades técnicas de estos. Argentina (en 2015), Colombia (2016)<sup>2</sup>, El Salvador (2016), México (2018) y Uruguay (2019), son solo algunos ejemplos recientes de ello.

Ahora bien, en términos de instrumentos y metodologías de cuantificación, el universo parece estar reducido a aquellos países que cuentan con mayores capacidades nacionales e incorporan este tipo de mediciones. Los casos de Brasil, Chile y México se encuentran detallados en el Documento de Trabajo del PIFCSS (2016) que da cuenta de las propuestas metodológicas realizadas por estos.

A cuatro décadas del Paba aún persisten los esfuerzos que buscan generar información y ahondar en la cuantificación de la css en un buen número de países y organismos regionales. Recientemente, Costa Rica presentó su metodología para cuantificar los aportes del sector público en los proyectos de cooperación que ejecutan, incluida la css (Mideplan, 2018). Colombia objeto de estudio del presente escrito, viene construyendo su propio camino con propósitos aún mayores.

### 3. CUANTIFICACIÓN DE LA CSS: DEBATE ABIERTO E INCONCLUSO

La importancia y vigencia de la css parece no estar más en discusión. La Agenda 2030 y, en particular el ODS 17, la incorporan dentro del propósito de no dejar a nadie atrás. El hecho es que los países realizan la css, según Ayllón (2015), basados en los mismos principios, pero con diferentes instrumentos, modalidades, recursos, amplitud y profundidad. Esto implica que aún co-existen múltiples aproximaciones a la css, lo cual constituye un inmenso desafío para obtener información comparable sobre su alcance, extensión, nivel de implementación (Yu, 2019) y para abordar su cuantificación.

Dado que el espacio no permite ahondar en la discusión epistemológica de la css, vale la pena acotar lo señalado recientemente por Bracho (2018) y Besharati (2019)<sup>3</sup> quienes sostienen que existen dos comprensiones básicas sobre css: la primera, denominada la css del “*espíritu de Buenos Aires*”, que se circscribe a la cooperación técnica, principalmente a través del envío de expertos como es practicada en la mayoría de países latinoamericanos; y la del “*espíritu de Bandung*” que trasciende a la primera y enfatiza en la cooperación económica, financiera y comercial, típica en regiones como Asia. En este marco conceptual surgen los debates vigentes sobre la cuantificación de la css.

<sup>2</sup> El portafolio de experiencias nacionales y territoriales documentadas que son la base de la css que el país ofrece se denomina *Saber Hacer Colombia*.

<sup>3</sup> Intervención en el Side Event del Paba+40: “*La css a 40 años del Paba*”, organizado por la UCM y la UBA. 19 de marzo de 2019. Buenos Aires.

Como punto de partida se coincide en la escasa disponibilidad de datos, líneas de base, así como disímiles capacidades para generar información sobre css (Huitrón, 2016; PNUD, 2016; Xalma, 2013; Brics Policy Center, 2017) y en cómo las estadísticas han sido limitadas, inadecuadas, incompletas o no están disponibles (Besherati y MacFeely, 2019), vacío que supondrá siempre un obstáculo para conocer, defender y evaluar los logros y aportes de la css (Surasky, 2018). Aún se discute el plano preponderante (político, financiero o técnico) en dónde ubicar las principales contribuciones de la css; dónde centrar los criterios y parámetros de su medición; así como la viabilidad de contar con una o diversas metodologías de cuantificación.

Adicionalmente, se evidencia la falta de consenso sobre qué y cómo medir la css, por lo cual este escrito acoge el planteamiento de Pérez y Huitrón (2018) quienes ubican tres enfoques que se sintetizan, al máximo, en la Tabla 2.

Respecto al primer referente de análisis, Lopes (2017) advierte los riesgos de medir la css únicamente en términos monetarios, pues generaría implicaciones negativas para la política exterior de los países, ya que usar la css únicamente como un mecanismo complementario de financiación subestima su dimensión

política<sup>4</sup>, y aboga por un modelo innovador centrado en evaluar la coherencia entre todos los diferentes aportes y beneficios reales derivados de esta.

DiCiommo (2017) llama la atención también sobre la monetización de la css, considerando que los recursos no financieros siempre tendrán un costo menor en los países en desarrollo, y aporta a la discusión tres posibles niveles de aproximación a la cuantificación de la css.

El primero de ellos, es el nivel de las experiencias nacionales de países como Brasil, Colombia, Turquía o Emiratos Árabes que generan y reportan información cuantitativa y cualitativa. Un segundo nivel, son las experiencias regionales como el caso de la Segib con el Informe de la css ya mencionado, y la Cepal en la definición de una metodología para medir la css<sup>5</sup>; y por último, las experiencias internacionales como la del Network of Southern Think Tanks (Nest) que propone criterios, métodos e indicadores de medición de la css<sup>6</sup> asociados al segundo enfoque de evaluación de procesos arriba indicado.

Respecto a los indicadores para la css, el PIFCSS inició en 2011 un proceso de construcción intergubernamental advirtiendo que en medio de criterios y restricciones, podría generarse una batería potencialmente muy

<sup>4</sup> Huitrón (2016) señala, por otra parte, que la inquietud por conocer las ventajas reales que supone la css en el desarrollo más allá del vínculo político e ideológico, supuso plantear la hipótesis de que la css puede aportar nuevos mecanismos y acciones de cooperación.

<sup>5</sup> Cepal realizó, en 2016, una propuesta de medición para la css a través de una Cuenta Satélite en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales.

<sup>6</sup> Desarrollo completo en Nest (2015) Developing a conceptual framework for ssc. Working Document. September.

**Tabla 2**  
**Líneas de acción y discusión sobre cuantificación de la css**

Enfoques	Fundamentos	Medición	Experiencias
Cuantificación	Monetización de la css	Costos directos/indirectos, horas experto, contribuciones financieras, ayuda humanitaria, etc.	México Chile Turquía China, etc.
Calidad	Evaluación de procesos cualitativos de gestión (no de resultados) y asociación de relaciones de css entre países	Cumplimiento de los principios constitutivos de la css (horizontalidad, equidad, reciprocidad, etc.)	Brics
Valorización	Resultados y posible impacto de la css, más allá de la monetización	Resultados y beneficios obtenidos de las iniciativas de css, revelando las insuficiencias de los dos enfoques anteriores	Colombia

Fuente: Elaboración propia, 2019, a partir de Pérez y Huitrón (2018).

amplia en donde el reto ineludible pasaba por mejorar las capacidades de registro y reporte de los países (PIFCSS, 2013). A la fecha existe el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre css, en donde se registra la información asociada a los proyectos, iniciativas y sectores de la css Iberoamericana.

El debate, como se advertía, aún se encuentra abierto y en un escenario de Paba+40 y a futuro, Besherati y MacFeely (2019) consideran abiertos tres posibles escenarios en términos de información y medición de la css. El del *status quo* donde los datos, incluso de la css, continúen siendo elaborados por la Ocde<sup>7</sup> y los países del norte. La segunda opción del *mini-*

*umum common denominators*, donde los países del Sur traten de armonizar sus reportes básicos de cooperación; o un último y nuevo camino hacia la *new measure* que implicará acuerdos en una definición holística de la css con claros parámetros estadísticos para su cuantificación; lo cual parece encontrarse en un mediano o largo término a la luz de las evidencias actuales.

En medio de esta inspiradora cuestión, Colombia ha decidido iniciar una senda que incorpora tanto la cuantificación ya planteada, como la valorización de su css. Este caso puede entenderse como un ejercicio que intenta ir más allá de una metodología de contabilización, centrándose en los resultados y el aporte

<sup>7</sup> La Ocde (2018) calculó el monto de cooperación brindada por Brasil en us\$316 millones (para 2013); Colombia en us\$44 millones (para 2016) y Chile en us\$33 millones (para 2016). Igualmente, Naciones Unidas (2018) estimó las aportaciones a la css en más de us\$20.000 millones para 2013.

que esta cooperación brinda en términos de capital humano y, en última instancia, al desarrollo (Pérez y Huitrón, 2018).

#### 4. CSS COLOMBIANA: EN BÚSQUEDA DE LOS DATOS E INFORMACIÓN

En la década de los años sesenta, el país conformó la primera oficina encargada de gestionar la cooperación internacional. La Unidad de Proyectos Especiales y Crédito Externo fue creada en 1968, pasando a convertirse en la División Especial de Cooperación Técnica (Decti), con un grupo encargado de liderar la CTPD, aunque sin los medios necesarios para implementar este tipo de iniciativas (Bergamaschi *et al.*, 2017b). De hecho, solo hasta la década de los años ochenta se elaboró la primera base de datos con información de los programas y proyectos de cooperación en el país (Acción Social, 2008).

Es a finales de esta década donde se encuentran los orígenes y primeros datos de la entonces CTPD colombiana, realizada a través de organismos regionales con países centroamericanos y caribeños, e incluso se registran las primeras acciones de CT (Guáqueta, 1995; Henao 1991; DNP, 1995). Estos son también

los años en que se creó el Fondo de Cooperación para Centroamérica y el Caribe, mediante Decreto No. 2157/1982, siendo la primera cuenta que permitía disponer recursos del presupuesto nacional para realizar acciones de oferta de CTPD (Sanín, 2010).

Años más tarde, el Documento Conpes 2768/1995 “Política Nacional de Cooperación Internacional” propuso, entre otros asuntos, fortalecer la institucionalidad de la cooperación en el país, con lo cual se crearon la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (Acci) y el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (Focai) mediante la Ley 318/1996<sup>8</sup>. A partir de entonces, y aún con algunas dificultades, se empezaron a generar datos más frecuentes sobre la AOD y, en alguna medida, sobre la css colombiana<sup>9</sup>.

El inicio del siglo XX dio cuenta del nuevo Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos (Simep) como respuesta a la necesidad de cualificar los datos relevantes y la rendición de cuentas (Acci, 2002). Los informes de la agencia empezaron a presentar información sobre iniciativas, socios y financiación de la css colombiana<sup>10</sup>, aunque con indicadores

<sup>8</sup> Deroga el Decreto 2157/1982.

<sup>9</sup> El Conpes 2968/1997 proponía incluso que Colombia liderara e hiciera parte de la creación de un sistema de información regional de CTPD para fortalecer y coordinar las acciones de cooperación horizontal con Centroamérica y el Caribe.

<sup>10</sup> Entre junio de 2001 y mayo de 2002 se relacionan seis programas de cooperación técnica vigentes. Se precisa que la financiación de la CTPD se realizaba a través del Focai (exclusivamente para la oferta de cooperación), de la OIM (para actividades de demandas de experiencias internacionales) y de recursos de contrapartida de entidades nacionales. Durante dicho período Colombia ejecutó US\$179.150 en CTPD.

siempre diferentes y datos poco consistentes (Ramírez, 2005).

Posteriormente, se creó el Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (Siaod) que concentraba los esfuerzos de registro, únicamente, en los montos de cooperación que recibía el país; ello desagregado por municipios y áreas beneficiarias (Acción Social, 2005). Se contaba con un mapa de cooperación<sup>11</sup> administrado por la entonces Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) que en 2005 reemplazó a la Acci, y permitía visualizar las actividades ejecutadas a través de programas de css (Nivia-Ruiz, 2009).

En APC-Colombia, la Agencia en funciones desde 2011, el seguimiento a la css y ct se realiza a través de dos instrumentos: Una matriz de seguimiento y un cuadro de programación y ejecución de iniciativas que incluye países, regiones, beneficiarios, sectores (APC-Colombia, 2015b) ambas desarrolladas en hojas de cálculo de Microsoft Excel. A la fecha, la Agencia viene implementando un nuevo sistema de información para el seguimiento de la cooperación llamado ahora Cíclope el cual se encuentra en un 90% de avance (APC-Colombia, 2019a) e incluye un geovisor (nueva versión del mapa de cooperación)<sup>12</sup>. Actualmente, también existe una política de datos abiertos sobre la AOD y la css del país.

En síntesis, tres elementos pueden abstractarse de este recorrido. Primero, se evidencia cómo los recurrentes cambios en la institucionalidad de la cooperación, generan múltiples modificaciones en los sistemas de información utilizados para el reporte y seguimiento respectivo. Por otra parte, es claro que estos sistemas han tenido una fuerte orientación hacia el registro y seguimiento de la AOD, principalmente.

Por último, resulta nada sencillo trazar líneas uniformes sobre la información de la css publicada, toda vez que no siempre se utilizan o reportan las mismas variables o unidades de registro. Lo anterior deja en evidencia los retos que ya advertía Henao (1991) tiene el país en materia de información, registro y reporte de su cooperación, fundamentalmente css, pese al camino recorrido hasta la fecha.

#### **4.1. DATOS Y CIFRAS RECENTES DE LA CSS COLOMBIANA**

En la actualidad, no parece haber duda de que la fuente de información más estandarizada que existe en la región sobre css es el Informe de la Segib publicado anualmente, aunque con cifras de dos años atrás; sin embargo, es a la fecha un buen termómetro de la css Iberoamericana. Contiene información cada vez más precisa y especializada sobre css

<sup>11</sup> Experiencia innovadora compartida por Colombia con varios países y agencias de cooperación de la región. Además, incluida dentro de las 110 historias de caso de la css elaborado por el entonces Task Team de la css (GT-css, 2010).

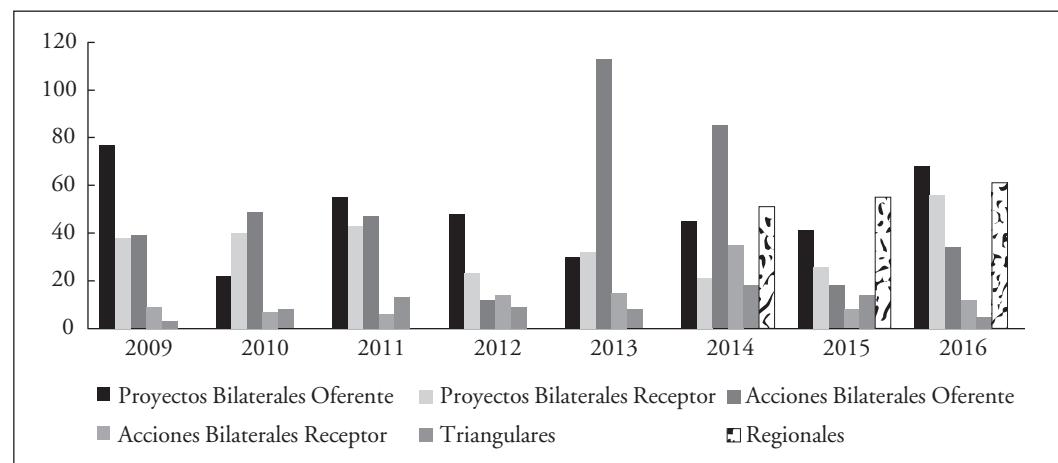
<sup>12</sup> Al momento de elaborar este escrito únicamente reporta iniciativas de AOD.

bilateral, regional y triangular (Prado, 2016). El panorama reciente del caso colombiano se aprecia en la Figura 1.

Adicionalmente, según los informes publicados por APC-Colombia, el país sostenía relaciones de css con menos de 40 países hacia el 2009, alcanzando en 2015 una cifra superior a los 70 (debido a su css con Asia y África), y en 2017 reportó css con un total de 66 países (APC-Colombia, 2018)<sup>13</sup>. En términos financieros la css que realiza el país a través de su agencia de cooperación, registra un monto cercano a los COP\$140.000 millones en el período 2009-2019 (ver Figura 2).

No obstante, esta cifra no incluye otros tipos de iniciativas de css realizadas al margen de la APC-Colombia. Es el caso, por ejemplo, de las acciones de css y ct que lidera el Ministerio de Defensa Nacional en lo que este denomina la *Diplomacia para la Seguridad y la Defensa*. Según dicha cartera entre 2010 y 2017 se han capacitado 36.309 personas de 73 países en diferentes áreas como la lucha contra las drogas, el fortalecimiento de especialidades militares y policiales, entre otras (Ministerio de Defensa, 2018). Sobre esta cooperación realizada de forma independiente, advierte Tickner (2016) puede corresponder a metas institucionales y

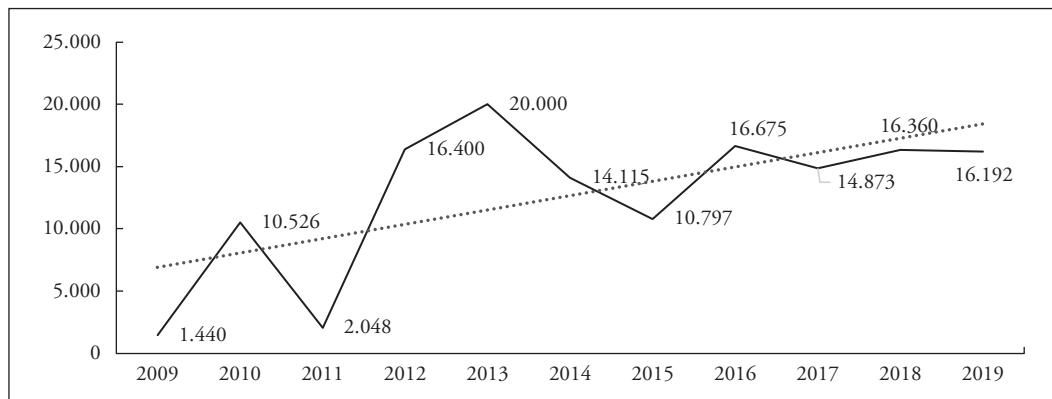
**Figura 1**  
**Iniciativas bilaterales, regionales y triangulares de css colombiana.**  
**Años 2009-2016**



Fuente: Elaboración propia, 2019 a partir del Informe de css de Segib 2010-2018.

<sup>13</sup> Según APC-Colombia (2019b), para el 2018 se encontraban en ejecución 126 proyectos de css con países de América Latina y el Caribe, África, Asia y Eurasia. De estos, 59 fueron aprobados en las nueve comisiones mixtas realizadas en dicho año.

**Figura 2**  
**Presupuesto asignado para financiar la css colombiana (Focai e Inversión)**  
**Años 2009-2019 (En miles de millones cop\$)**



Fuente: Elaboración propia, 2019 a partir de Acción Social (2009), APC-Colombia (2012) y Ministerio de Hacienda 2011 a 2019, decretos anexos de liquidación del Presupuesto General de la Nación.

no necesariamente a las de la política exterior, pudiendo orientarse hacia logros diferentes e incluso contradictorios.

La información disponible permite evidenciar cómo la css es un elemento cada vez más relevante en la política exterior del país y como este tiene un papel cada vez más activo en la arena internacional como oferente de una css con alto enfoque técnico (Bergamaschi *et al.*, 2017a). Se cuenta, además, con una apropiación presupuestal particularmente importante desde el 2012, y la cooperación regional, como lo evidencia la Segib, tiene ahora mayor dinamismo<sup>14</sup>.

Con la llegada de un nuevo gobierno nacional a finales de 2018 se espera profundizar lo ya recorrido y superar los retos aún pendientes de la css colombiana. De momento, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2018-2022 señalan la importancia de adelantar estrategias para fortalecer el papel de Colombia también como oferente de cooperación, atendiendo a los cambios en el acceso a recursos derivados de su nuevo estatus internacional, así como la diversificación temática y geográfica de la agenda exterior (DNP, 2019a).

<sup>14</sup> Nivia-Ruiz y Prieto (2015) explican en detalle las cinco estrategias regionales de css (con el Caribe, Mesoamérica, África, Asia y de Seguridad Integral), aún vigentes, que lidera Colombia desde principios del s. xxi.

## 4.2. Cuantificación y agregación de valor en la css colombiana

A los antecedentes hasta ahora señalados hay que adicionar uno más para llegar a este apartado con la perspectiva de análisis completa. En el 2015 el Gobierno Nacional lanzó la “Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018” donde se definían los objetivos estratégicos de la AOD y la css para el país. La estrategia reconocía como uno de sus dos objetivos estratégicos, compartir conocimiento de alto valor para contribuir a la política exterior del país, al mismo tiempo que generar beneficios tangibles para el desarrollo de Colombia y los socios en la css y ct (APC-Colombia, 2015a). Este sería el hecho de política que marcaría el inicio del camino actual de la cuantificación de la css colombiana.

A partir de entonces se iniciaron los debates y reflexiones sobre la forma más adecuada para avanzar en esta ruta que culminó, en parte, con el desarrollo de la “Caja de Herramientas de la css” en 2017, donde se establecen una serie de orientaciones y lineamientos sobre mecanismos, etapas e instrumentos de intercambio de conocimiento en la css, formatos de tipo técnico, logístico y de seguimiento. Adicionalmente presenta, por primera vez, el Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV) de la css colombiana (APC-Colombia, 2017).

El primer componente del modelo hace referencia a la cuantificación de la css, para lo cual tomaron como base los ejercicios ya sistematizados por el PIFCSS (2016) de Brasil, Chile y México, y se propone cuantificar para cada iniciativa de css colombiana los costos directos asociados a la misma, a saber: Boletos aéreos (**Ba**) incluyendo seguros médicos si aplica; Gastos de viaje (**Gv**); y Logística (**Lg**)<sup>15</sup>.

Adicionalmente, propone, por primera vez, cuantificar los costos indirectos asociados a los expertos/técnicos que comparten su conocimiento (llamados *embajadores de conocimiento*) en cada iniciativa de css para quienes calcula: Número de expertos participantes (**n**); Salario mensual (**Sm**); Salario diario que es el cociente resultante de dividir entre 20 el Sm (**Sd**); días de duración de la actividad más dos adicionales, considerados estos últimos de preparación técnica (**d+2**). En síntesis la fórmula de cuantificación propuesta es la siguiente:

$$\text{Cuantificación} = (\text{Ba} + \text{Gv} + \text{Lg}) + (\text{n} * \text{Sd} * \text{d} + 2)$$

Costos directos + Costos indirectos

Considerando un ejemplo sencillo en donde un funcionario colombiano se desplazara a Bolivia a desarrollar una agenda técnica, de 5 días de duración y APC-Colombia financiara su boleto aéreo a un costo de us\$2.000, en tanto que el Gobierno de Bolivia aportara los viáticos

<sup>15</sup> Hasta el 2018, un porcentaje de los recursos del Focai se licitaba para que empresas especializadas en servicios de logística (alojamiento, alimentación, transporte, traducciones, etc.) los brindaran en el país, y fuera de este, en desarrollo de las iniciativas de css co-financiadas por APC-Colombia. Este rubro también puede incluir otro tipo de aportes de las entidades socias ejecutoras, como equipos, materiales, insumos, etc.

para el delegado a us\$80 diarios. Los costos directos serían calculados de la siguiente forma:

$$Ba= \text{us\$ 2000}$$

$$Gv= \text{us\$ 400} \text{ [80 valor diario * 5 días]}$$

$$Lg= \text{us\$ 0} \text{ [No aplica]}$$

Ahora bien, para establecer el valor de los salarios de los expertos, y considerando el complejo universo de escalas, niveles y rangos salariales que existen en el sector público, el MCAV propone eliminar esta posible distorsión a partir del uso de un instrumento de referencia del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que estima los honorarios mensuales de las personas combinando su formación académica (desde la educación básica hasta la superior) con su experiencia<sup>16</sup>.

En este caso, y para continuar con el ejemplo, si el experto colombiano (*embajador de conocimiento*) fuese un profesional con postgrado a nivel de especialización y 22 meses de experiencia relacionada, el citado instrumento del DNP lo ubica en un único nivel de ingreso (COP\$7.017.615) que deberá ser convertido a dólares estadounidenses. En el caso del ejemplo, el cálculo de los costos indirectos, sería así:

$$n = 1 \quad [1 \text{ experto}]$$

$$Sd = \text{us\$ 106} \quad [(7.017.615/20)/trm]$$

$$d+2= 7 \quad [5 \text{ días} + 2 \text{ días de preparación}]$$

En síntesis la cuantificación total de esta iniciativa sería:

$$\begin{aligned} \text{Cuantificación} &= (2.000+400+0) + (1*106*7) \\ &= \text{us\$ 3.142} \end{aligned}$$

Ahora bien, a diferencia de las otras experiencias consideradas por Colombia, el componente de cuantificación del MCAV propone realizar esta medición tanto en la fase de formulación del proyecto (y sus respectivas actividades) como en la fase de culminación de este, lo cual permitirá comparar los dos momentos con información financiera real y contrastar la ejecución versus la formulación en términos de costos directos e indirectos, permitiendo la mejora en procesos de planeación posteriores.

En segunda instancia, el concepto novedoso que incorpora el MCAV es el de la *agregación de valor*, como el elemento a través del cual el país busca valorar las contribuciones que efectivamente realizan las iniciativas de CSS en el desarrollo del país y de los países socios con los que se implementa. Para tales efectos, este segundo componente de *agregación de valor* define cinco categorías con sus respectivos indicadores y alcance esperado, en los cuales se busca establecer cómo la implementación de iniciativas de CSS en realidad agrega valor y contribuye al desarrollo, en términos cualitativos más que monetarios (ver Tabla 3).

<sup>16</sup> Se hace referencia a la “Tabla de honorarios de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión” del DNP que fija los valores y criterios, así como las respectivas equivalencias.

**Tabla 3**  
**Componente de agregación de valor del modelo:**  
**Categorías, indicadores, alcance y valoración**

Categorías	Indicadores	Alcance	Valor final
<b>CONOCIMIENTO.</b> Generación de nuevos conocimientos aplicables en algún ámbito del desarrollo que favorecen cambios constatables.	<b>1.1.</b> Técnicas, métodos, saberes, metodologías desarrolladas o mejoradas.	Conocer Apropiar Aplicar Replicar	Mínimo: 0 Máximo: 9
	<b>1.2.</b> Participantes que adquieren mayores capacidades, competencias o desarrollan habilidades ya existentes.		
	<b>1.3.</b> Productos de aprendizaje elaborados.		
<b>RELACIONAL.</b> Generación o afianzamiento de relaciones y sinergias, que se transforman en redes de trabajo, modelos colaborativos, entre otros.	<b>2.1.</b> Técnicos/expertos de instituciones de los países que entran en contacto y se relacionan con sus homólogos.	Informal Inactivo Informal activo Formal inactivo Formal activo	Mínimo: 0 Máximo: 9
	<b>2.2.</b> Redes establecidas.		
	<b>2.3.</b> Comunidades de conocimiento y aprendizaje.		
	<b>3.1.</b> Proyecto difundido en medios de comunicación propios (físicos o digitales) de las instituciones socias del proyecto.		
	<b>3.2.</b> Proyecto difundido en medios de comunicación (físicos o digitales) del(es) país(es).		
<b>VISIBILIDAD.</b> Identificación y visibilización de los resultados de aprendizaje obtenidos con el proyecto.	<b>3.3.</b> Proyecto difundido en medios de comunicación especializados.	Difundido No difundido	Mínimo: 0 Máximo: 9
	<b>4.1.</b> ODS a los cuales contribuye directamente el proyecto.		
<b>ALINEACIÓN CON LOS ODS.</b> Contribución concreta a visibilizar y mejorar prácticas asociadas con el cumplimiento de los ODS.		Alineado No alineado	Mínimo: 0 Máximo: 9
<b>ENFOQUE DIFERENCIAL.</b> Favorecer la participación de la mujer y de grupos étnicos.	<b>5.1.</b> Porcentaje de participación de mujeres y/o grupos étnicos como beneficiarios directos en el proyecto de los países participantes.	% de participación	Mínimo: 0 Máximo: 9

Fuente: Elaboración propia, 2019 con base en APC-Colombia (2017).

El componente de agregación de valor, según el modelo propuesto por APC-Colombia, se debe diligenciar en tres momentos. Al formular y al concluir el proyecto (al igual que el componente de cuantificación), pero además se realiza al medio término de ejecución de la iniciativa,

con el objetivo de establecer los avances en cada una de sus categorías e indicadores, y posibilitar acciones de mejora durante la ejecución en caso de ser necesario.

Al finalizar la iniciativa, las entidades técnicas ejecutoras junto a las respectivas agencias

de cooperación, o quien haga sus veces en los países involucrados, asignarán una valoración final para cada uno de los indicadores de forma que cada categoría pueda alcanzar un puntaje que variará entre 0-9. Esta valoración debe encontrarse soportada con las evidencias técnicas que demuestren realmente los logros en términos de desarrollo alcanzados por la iniciativa implementada. La agregación de valor, dada su complejidad en términos de variables, momentos, puntajes, se representa visualmente mediante un gráfico radial, como se verá en el siguiente apartado (ver Figura 3).

Por último, el MCAV permite generar información adicional respecto a las iniciativas ejecutadas como el número total de instrumentos de intercambio de conocimiento<sup>17</sup> utilizados, el total de expertos movilizados, la sumatoria total de los días efectivos de css entre pares, entre otros.

Esta propuesta metodológica liderada por APC-Colombia ha sido socializada y compartida con algunos países de la región, en el marco del PIFCSS, con miras a su implementación conjunta, algo que también se constituye en un elemento innovador a la vez que retador. El MCAV busca convertirse en el instrumento de medición referente de la css colombiana que reconozca, como lo señala Domínguez (2018), la creación y la gestión del conocimiento como

dimensiones sustantivas y prioritarias en la evaluación de la css.

#### **4.2.1. El MCAV: Un ejercicio real de aplicación<sup>18</sup>**

Los gobiernos de Colombia y Bolivia ejecutaron en la vigencia 2016-2019 una iniciativa de css orientada al fortalecimiento de las capacidades productivas del cultivo de la quinua en cuatro municipios del Departamento de Boyacá (Colombia), a partir de las capacidades y experiencia del reconocido Centro Internacional de la Quinua (CIQ), creado en Bolivia, país que se posiciona entre los principales productores a nivel internacional, con más de 50 millones de toneladas por año (CIQ, 2016), y que cuenta con el banco de germoplasma más importante a nivel mundial con más de 2.500 accesiones de quinua (IICA, 2015).

El proyecto de css en mención ejecutó cinco misiones de intercambio en Bolivia y Colombia, junto a jornadas de trabajo virtuales entre el CIQ, la Gobernación de Boyacá y directamente representantes de cuatro asociaciones de productores de quinua del citado departamento colombiano. Una vez concluida la ejecución de la iniciativa bilateral y realizado el ejercicio de cuantificación (ver Tabla 4) y *agregación de valor* (ver Tabla 5) con la participación de las entidades técnicas ejecutoras y

<sup>17</sup> La citada Caja de Herramientas propone trece modalidades que posibilitan iniciativas de css con intercambio efectivo de conocimiento. Precisa cuándo se recomiendan y sugerencias metodológicas para implementarlas.

<sup>18</sup> Para la realización de este apartado el autor agradece a APC-Colombia permitir la difusión de la información y los resultados que ilustran la utilización del MCAV de la css colombiana con un caso real.

las entidades responsables de la css de ambos países, se muestran los resultados del ejercicio técnico:

**Tabla 4**  
**Resultados componente cuantificación:**  
**Proyecto quinua (en us\$)**

Costos	Cuantificación inicial	Cuantificación final	Variación
Boletos aéreos	10.104	7.680	-24%
Gastos de viaje	10.234	8.047	-21,3%
Logística	6.500	6.873	+5,7%
Subtotal costos directos	26.838	22.601	-15,7%
Subtotal costos indirectos	4.750	8.139	+71,3%
Total cuantificación	31.588	30.740	-2,6%

Fuente: Elaboración propia, 2019, a partir de datos de APC-Colombia.

Estos resultados permiten diversos análisis y reflexiones, acá se destacan solo tres elementos considerados innovadores. Por primera vez, será posible comparar en una sola herramienta, la ejecución financiera final de cada iniciativa de css con la estimación financiera inicial, lo cual con seguridad contribuirá a ejercicios de formulación presupuestal cada vez más precisos, y que le permitan a APC-Colombia hacer un uso más eficiente de los recursos de la css.

En segundo lugar, permite, también por primera vez, contar con información precisa sobre los costos indirectos de la css en la que

Colombia participa. A la fecha, el país únicamente ha logrado reportar los costos directos de la css que se financian a través del Focai. Por último, toda esta información es valiosa no solo para los reportes que el país presenta, sino que servirá para motivar y alentar a las propias entidades ejecutoras de las iniciativas, a contar con información confiable sobre la css en la cual participan, y que por sí solas no todas estarían en la capacidad de generar.

El segundo componente del MCAV permite estimar los resultados concretos cualitativos y cuantitativos (no financieros) que la implementación de la css ofrece y pone a disposición del mundo del Sur Global, y sobre el cual vale la pena destacar lo siguiente.

En primer lugar, su aplicación requiere de una capacidad técnica importante por parte de los países y las entidades involucradas para obtener los resultados propuestos. Adicionalmente, se hace evidente que pueden surgir y existir resultados en dimensiones y categorías que el modelo no aborda, y que, con seguridad, no es posible reflejar al menos en esta versión del mismo. Por último, existe la posibilidad que no todas las iniciativas de css tendrán resultados tan positivos como el ejemplo que ilustra este escrito, y ello pueda limitar los incentivos que tengan las entidades para profundizar el uso de este tipo de herramientas novedosas.

El MCAV se convierte en una apuesta que pretende resignificar el valor que tiene la css para Colombia. Intenta, por una parte, cuantificar los costos directos tradicionales, tal y como sucede en algunos países de la región y, asimismo, incluye, por primera vez, los costos indirectos asociados a las horas dedicadas por los llamados *embajadores de conocimiento*. Su

**Tabla 5**  
**Resultados componente agregación de valor: Proyecto quinua**

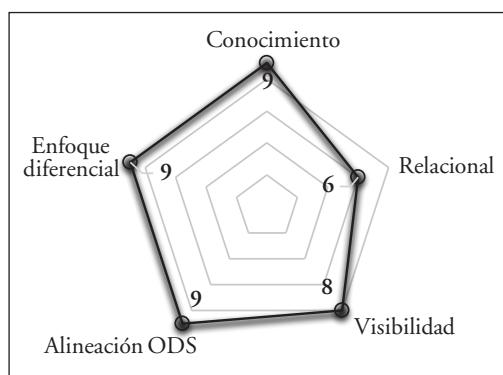
Categorías	Logros según indicadores	Alcance	Valor final
<b>Conocimiento</b>	<b>1.1.</b> Técnica del cultivo de la quinua fortalecida en 5 municipios a partir de las capacidades de Bolivia.	Aplicado	9
	<b>1.2.</b> Cinco asociaciones de productores beneficiadas. Vinculación de una universidad en trabajos de campo e investigación sobre quinua.	Aplicado	
	<b>1.3.</b> Elaboración y distribución de una cartilla para productores de quinua (1000 ejemplares).	Aplicado	
<b>Relacional</b>	<b>2.1.</b> Más de 200 personas vinculadas al proyecto entre productores de quinua en Colombia y expertos del ciQ.	Informal – activo	6
	<b>2.2.</b> No registra la creación de nuevas redes, aunque fortalece las existentes en el orden local.	Informal – activo	
	<b>2.3.</b> Nueva comunidad aprendizaje posibilitada entre el ciQ de Bolivia y una universidad en Boyacá (pasantías e investigación).	Formal – activo (en proceso)	
<b>Visibilidad</b>	<b>3.1.</b> Elaboración de más de 15 piezas de difusión sobre los resultados de la iniciativa por parte de las entidades ejecutoras.	Difundido	8
	<b>3.2.</b> Elaboración de 3 piezas de difusión sobre los resultados de la iniciativa en medios locales y departamentales.	Difundido	
	<b>3.3.</b> Elaboración de 20 programas radiales sobre las técnicas del cultivo de la quinua para productores del Departamento.	Difundido	
<b>Alineación con los ODS</b>	<b>4.1.</b> Alineación y contribución a 6 ods.	Alineado	9
<b>Enfoque diferencial</b>	<b>5.1.</b> El total de beneficiarios del proyecto, principalmente en las asociaciones de productores de quinua, son mujeres.	60%	9

Fuente: Elaboración propia, 2019, a partir de datos de APC-Colombia.

componente de agregación de valor, por otra parte, supone una propuesta de valorización de la css en términos de contribuciones al desarrollo, que aporta a lo que el PIFCSS (2013) ya reseñaba como uno de los aspectos que más interés despierta y sobre el cual la región propone trabajar en el mediano plazo: la estimación del valor de la css.

No cabe duda alguna que esta es una generación digital en donde la información será siempre un elemento fundamental para implementar cada vez mejores políticas en materia de gestión pública. Como bien lo señala Oslak (2013) al hacer referencia al concepto de información, corresponde distinguir entre datos, información y conocimiento. Solo la conversión de datos en información y de estos

**Figura 3**  
**Representación final del componente de agregación de valor: Proyecto quinua**



Fuente: Elaboración propia, 2019, a partir de datos de APC-Colombia.

en conocimiento permitirá generar fundamentos técnicos y políticos para elegir cursos de acción. Este parece ser el camino en el cual Colombia busca profesionalizar cada vez más la css que ofrece y recibe.

## 5. CONCLUSIONES

El país aún enfrenta importantes retos para elaborar, consolidar y difundir los datos e información que produce sobre su css. Los cambios institucionales vividos y la falta de memoria institucional que ello provoca, junto a la falta de uniformidad con que son presentadas las cifras año a año, y las diversas fuentes que reportan información que no necesariamente coinciden entre sí, generan dificultades metodológicas para este tipo de escritos que buscan comprender y analizar la css colombiana.

Resulta también claro que la mayor proliferación de cifras, hechos, información y reportes estén asociados a los flujos de AOD, antes que a las dinámicas de la css. Esto puede resultar al menos comprensible para un país que aún recibe más de us\$ 400 millones anuales en AOD, y que hasta hace muy poco dimensiona su rol dual como oferente y receptor, con una apuesta más estructurada en términos de su css.

No obstante, es evidente que existe un claro interés en dar cada vez mayor rigor técnico y metodológico a la css que se ejecuta. La Caja de Herramientas constituye una muestra de un esfuerzo técnico juicioso que, si bien no podrá garantizar al 100% la exitosa ejecución de las iniciativas de css, por lo menos busca reducir en gran medida las externalidades negativas y factores de riesgo que se deben considerar al momento de implementar iniciativas de css.

La nueva apuesta del MCAV, va muy orientada a lo señalado por el Paba+40 en el sentido de elaborar sistemas propios que mejoren la recopilación, coordinación y difusión de información y datos en términos de calidad, efectos y evaluación de la css, y resulta pionera según los tres tipos de enfoques de acción y discusión vigentes que se describieron líneas arriba sobre la cuantificación de la css.

De igual forma, la propuesta colombiana se considera una experiencia que puede contribuir a los recientes debates sobre la medición de la css, a cuarenta años del Paba, al incorporar y rescatar elementos ya desarrollados sobre cuantificación monetaria de la css, así como aportando elementos que pueden dar luz al camino de la valorización de la css. Esta

tarea supone retos y desafíos que brevemente tratarán de ser resumidos.

Al ser una herramienta novedosa requiere, primero, un alto nivel de apropiación por parte de la propia APC-Colombia para lograr que sea utilizada adecuadamente en todas las iniciativas de css que la agencia lidera con un número importante de entidades nacionales, territoriales y no gubernamentales. El primer ejercicio de difusión, pedagogía y orientación deberá adelantarse en casa, lo cual genera ya un desafío a las actuales capacidades con que cuenta APC-Colombia para la gestión de la css.

De igual forma, requiere que las entidades colombianas y en los países socios, encuentren los incentivos suficientes, como ya se ha indicado, para compartir la información financiera, cuantitativa y cualitativa sobre la implementación de las iniciativas de css. Dado que el MCAV es de uso interno de la Agencia y no permite generar acceso a terceros para el ingreso de datos, deberá tener un uso muy estandarizado en el registro de la información. Se espera que con la entrada en funcionamiento del sistema de información Cíclope esto pueda verse resuelto de una mejor forma.

Es claro que el alcance del MCAV está limitado, de momento, a la css que gestiona y co-financia APC-Colombia. No obstante, como se evidenció líneas arriba, esta es apenas una parte del universo de la css que realizan otras entidades del orden nacional, regional y local. Por otra parte, vale la pena reflexionar sobre la utilidad de vincular al Instituto Nacional de Estadística y articular el trabajo que ambas entidades realizan en la generación de cifras,

información, indicadores y conocimiento cada vez más apropiados para analizar y medir la css colombiana.

Asimismo, con la implementación del modelo podrán salir a la luz un número importante de hechos, evidencias, costos, indicadores que escapan al alcance de este, y sobre los cuales se plantean tres posibles opciones. Primero, no incluirlos de momento con el ánimo de no alterar la herramienta; incluirlos como nota al pie aunque sin modificar lo ya construido; o bien proponer ajustes estructurales al modelo para incorporar tantos ajustes como sea necesario, lo cual puede resultar un riesgo metodológico en sí mismo.

Colombia ha iniciado, como otros países, el tránsito de un camino para realizar la medición cuantitativa y de *agregación de valor* de su css, en medio de las discusiones y debates que aún persisten sobre el tema, y que son útiles para los tomadores de decisiones en los diferentes países. Es importante que estas nuevas herramientas queden plasmadas en los nuevos instrumentos de política de la cooperación internacional en el país, de forma que logren ser sostenibles y generar resultados significativos con el tiempo.

El hecho de que el modelo plantee un ejercicio conjunto entre las entidades de cooperación y las instituciones técnicas ejecutoras; que involucre a las contrapartes de los países involucrados; que se realice en tres momentos durante la ejecución de una iniciativa; y que considere elementos más allá de lo monetario, son solo algunos de los elementos innovadores y mayores desafíos sobre los cuales se espera tener mayores evidencias en el mediano plazo.

## 6. REFERENCIAS

- Acción Social. (2009). Informe de Gestión de la Cooperación Internacional en 2009. Bogotá.
- Acción Social. (2008). Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia. Bogotá.
- Acción Social. (2005). Estrategia de Cooperación Internacional. Cartagena.
- Acci. (2002). Informe de Actividades 2001-2002. Bogotá.
- APC-Colombia. (2019a). Informe de Gestión 2018. Bogotá.
- APC-Colombia. (2019b). Rendición de Cuentas 2018. Bogotá.
- APC-Colombia. (2018). Informe de Gestión 2017. Bogotá.
- APC-Colombia. (2017). Caja de Herramientas de la css Colombia. Bogotá.
- APC-Colombia. (2015a). Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018. Bogotá.
- APC-Colombia. (2015b). Informe de Gestión. Vigencia 2014. Bogotá.
- APC-Colombia. (2012). Informe de Gestión de la Cooperación en Colombia. Bogotá.
- Ayllón, B.; Ojeda, T. y Bancet, A. (2013). *La css en la gobernanza del desarrollo: Nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*. Documento de Trabajo, No. 27. UIDC-UCM.
- Ayllón, B. (2015). La css en América Latina y el Caribe. De una época dorada a una fase incierta. *Anuario de Integración*, 11, 135-170.
- Bergamaschi, I.; García, J. y Santacruz, C. (2017a). Colombia como oferente y receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad. En Tickner, A. Bitar, S. (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Uniandes, pp. 331-361.
- Bergamaschi, I.; Tickner, A. y Durán, J. (2017b). Going South to Reach the North? The case of Colombia. En Bergamaschi, I. (Ed.), *South-South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?*, pp. 245-270.
- Besherati, N. y MacFeely, S. (2019). *Defining and Quantifying South-South Cooperation*. Unctad Research Paper, No. 30.
- Bracho, G. (2018). Towards a Common Definition of ssc: Bringing Together the Spirit Of Bandung and Buenos Aires. *Development Cooperation Review*, 1(6), 9-13.
- BRICS Policy Center y Articulação Sul. (2017). *Paths for Developing ssc Monitoring and Evaluation Systems*. Brasilia.
- Centro Internacional de la Quinua. (2016). *Bolivia se consolida como sede oficial del Centro Internacional de la Quinua*. Julio.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019a). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019b). Tabla de honorarios de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (1995). Conpes 2768. Política Nacional de Cooperación Internacional. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (1982). Decreto 2157. No. 36065. Bogotá, 19 de julio.
- Departamento Nacional de Planeación. (1958). Ley 19. No. 29.835. Bogotá, 9 de diciembre.
- Di Ciommo, M. (2017). Approaches to measuring and monitoring South-South cooperation. *Development Initiatives*.
- Domínguez, R. (2018). Hacia un régimen internacional de css: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado Abierto*, 2(2), pp. 49-108.

- Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur –GT-css. (2010). *La css en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 historias de casos de socios en css y ct.* Bogotá.
- Guáqueta. (1995). La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior. *Colombia Internacional*, 30, pp. 3-15.
- Henao, J. (1991). *La Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia.* Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Huitrón, A. (2016). La css y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 5(1), pp. 88-122.
- Iica. (2015). *Producción y mercado de la quinua en Bolivia.* La Paz.
- Ilpes. (1984). Simposio de Alto Nivel sobre Cooperación Técnica Internacional. Proyecto de Informe de Relatoría. Ciudad de México.
- Lazo, C. (2018). La Cooperación Internacional de Chile a 40 años del Paba. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 43, pp. 85-94.
- Lopes, M. (2017). La cuantificación de la css y sus consecuencias para la política exterior de los países en desarrollo. *Centro del Sur*, No. 41.
- Mideplan. (2018). *Guía para determinar el valor de las contrapartidas institucionales en los proyectos de cooperación internacional.* San José.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). Memorias al Congreso 2016-2017. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda. (2019). Anexo Decreto del Presupuesto General de la Nación. Bogotá.
- Naciones Unidas. (2018). Estado de la css. Informe del Secretario General. A/73/321.
- Nivia-Ruiz, F. (2015). Colombia y la css regional: Una experiencia de innovación y posicionamiento internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 36, pp. 111-122.
- Nivia-Ruiz, F. (2009). *La css en América Latina y el Caribe. Aproximación a un estado del arte.* En Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (Ed.), *Cooperación Euroandina y Sur-Sur en América Latina*, pp. 125-220.
- OECD. (2018). Development Co-operation Report 2018. *Joining forces to leave no one behind.* Paris.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red Gealc. Septiembre.
- Pérez, J. y Huitrón, A. (2018). Debate sobre la medición de la css: consideraciones para la cooperación mexicana. Oxfam. Julio.
- PIFCSS. (2016). *Valorización de la css. Estudios de Caso: Brasil, Chile y México.* Documento de Trabajo, No. 10.
- PIFCSS. (2013). *Generando indicadores para la css.* Documento de Trabajo, No. 4.
- PNUD. (2016). *Scaling-up ssc for sustainable development.* Nueva York.
- Prado, J. (2016). La gobernanza de la css. En Soares de Lima, M.; Milani, C. y Echart, E. (Ed.), *css, política exterior y de modelos de desarrollo en América Latina.* Clacso.
- Ramírez, S. (2005). *Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia.* En Ardila, M.; Cardona, D. y Socorro, R. (Ed.), *Colombia y su política exterior en el s. xxi.* Fescol.
- Sanín, M. (2010). La css en Colombia. En Ayllón, B. y Surasky, J. (Coord.), *La css en Latinoamérica. Utopía y Realidad.* Madrid, pp. 103-123.
- Segib. (2018a). Informe de la css en Iberoamérica 2018. Madrid.
- Segib. (2018b). *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017.* España.
- Surasky, J. y Ayllón, B. (2018). 40 años no es nada: del Paba a la Segunda Conferencia de Alto Nivel de

- las Naciones Unidas sobre la css. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 43, pp. 37-51.
- Surasky, J. (2018). Seguimiento a la css (mayo-septiembre). *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 43, pp. 199-209.
- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia. Análisis*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Tomassini, L. (1976). El proceso de cooperación técnica entre países en desarrollo. *Integración Latinoamericana*, 1(4), pp. 26-32.
- Xalma, C. (2013). El renovado auge de la css: La experiencia iberoamericana. *Integración y Comercio*, 36, pp. 29-42.
- Yu, V. (2019). Key issues for BAPA+40: ssc and the bapa+40 subthemes. South Centre. Research Paper, No. 91.

# Ecosistemas *multiactor* en la Cooperación Sur-Sur: un prerequisito para lograr la apropiación nacional\*

**Analilia Huitrón Morales\*\***

## RESUMEN

El objetivo de este artículo es estudiar el grado en el que se vinculan los actores no estatales a la gobernanza y práctica de la cooperación Sur-Sur como un prerequisito en el cumplimiento de la apropiación nacional. Para ello se realiza un análisis empírico de las experiencias de México, Chile y Colombia, y su oferta de CSS técnica. En primer lugar, se analizan los

marcos normativos y de gestión sobre los que descansan la CSS de los tres países, identificando en qué medida estimulan la integración de diversos actores y cómo se materializa; y, en segundo lugar, se contrasta el grado de participación de actores estatales y no estatales en las iniciativas de cooperación a partir del análisis de 41 proyectos de CSS técnica de los tres países.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur, ecosistema multiactor, México, Chile, Colombia.

---

\* Esta publicación se deriva de la Tesis Doctoral defendida por la autora en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, en diciembre de 2018.

\*\* Doctora en economía con especialidad en economía internacional y desarrollo. Consultora independiente e investigadora asociada Universidad Complutense de Madrid (España). [ahuitron@ucm.es], [<https://orcid.org/0000-0001-8344-4894>].

Recibido: 11 de junio de 2019 / Modificado: 26 de julio de 2019 / Aceptado: 1 de agosto de 2019

Para citar este artículo:

Huitrón, A. (2020). Ecosistemas *multiactor* en la Cooperación Sur-Sur: un prerequisito para lograr la apropiación nacional. *OASIS*, 31, pp. 73-99

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.06>

# Multi-stakeholder ecosystems in South-South cooperation: a prerequisite for achieving national ownership

## ABSTRACT

The objective of this article is to study the degree to which non-governmental actors are linked to the governance and practice of South-South Cooperation as a prerequisite to the achievement of the principle of *ownership*. To accomplish this objective, three cases are analyzed empirically: Mexico, Chile and Colombia, and their technical ssc. Firstly, the normative frameworks of the three countries are analyzed to identify to what extent they stimulate the integration of diverse actors and how that materializes; and, secondly, a contrast will be made of the degree of participation of governmental and non-governmental actors in ssc initiatives through the analysis of 41 projects of Mexico, Chile and Colombia.

**Key words:** South-South Cooperation, *Multiactor* Ecosystems, Mexico, Chile, Colombia.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas, el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) ha experimentado cambios en su estructura, procesos y actores. Uno de los más relevantes es la mayor apertura hacia nuevos actores, que no solo alude a países en desarrollo como proveedores de cooperación, sino

también a actores no estatales por su rol activo como agentes de cambio.

Si bien los actores no estatales –sociedad civil, empresas, fundaciones, academia– siempre han sido parte activa de la dinámica de la cooperación para el desarrollo, su experiencia acumulada los ha posicionado en los últimos años como fuentes de conocimientos, recursos, capacidades y tecnología, generando –y requiriendo– nuevas formas de vincularse con los actores públicos en favor de una cooperación coordinada y eficaz en su propósito. Esta irrupción de los actores no estatales en el SICD, a la vez que supone una oportunidad para generar alianzas en favor de la implementación de la cooperación para el desarrollo, también supone un desafío, dado que la narrativa y configuración del SICD se ha establecido en torno a un actor principal: el Estado nacional. El diseño, gestión, implementación y evaluación de la cooperación al desarrollo se ha centrado en las normativas y políticas públicas que desarrollan los Estados nacionales (Calvento y Rolandi, 2015), siendo los actores por excelencia de la cooperación internacional al desarrollo.

Esta dinámica *monoactor*, no es ajena en la cooperación Sur-Sur (css), una modalidad que pretende ser novedosa (pese a su larga data) frente a la cooperación Norte-Sur y promover lógicas más participativas, pero cuyo propósito descansa en el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales de los países que la practican, concentrando, de nuevo, el protagonismo en los Estados. Daniel Bobiash (1992) tras elaborar uno de los estudios pionero sobre evaluación de la css, ya revelaba que la participación de actores no estatales en los proyectos

e iniciativas de esta modalidad de cooperación era prácticamente inexistente. Pero no ha sido hasta principios de la segunda década del siglo XXI que se han alzado voces críticas de actores no estatales, sobre todo desde la sociedad civil, buscando influir en la CSS (Dolcetti, 2014; Balbis, 2013; entre otros).

Tales críticas se hacen eco de planteamientos teóricos respecto a la importancia de la participación de los agentes no estatales en el diseño y práctica de la cooperación para generar una verdadera “apropiación democrática” (Dubois 2001, p. 105), así como de las declaraciones gubernamentales en torno a la CSS en las que se reconoce que

la CSS comprende la participación de múltiples partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros agentes que contribuyen a hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos en materia de desarrollo de conformidad con las estrategias y los planes nacionales de desarrollo (NU, 2009, párr. 19).

Lo anterior pone en evidencia la relevancia de crear ecosistemas *multiactores* en la CSS con el fin de contribuir en la construcción de un SICD como un proyecto social en el que existan formas creativas y diversas de entendimiento y diálogo entre los actores no estatales y el Estado, poniendo en práctica experiencias de CSS que estimulen una verdadera “apropiación democrática”. Así, la generación de estrategias y mecanismos que permitan la incorporación de actores no estatales como protagonistas de la CSS se convierte en uno de los desafíos de esta modalidad importantes por superar (Segib,

2018). Por ello, el objetivo de este documento es estudiar el grado en el que se vinculan los actores no estatales a la práctica de la CSS, habilitando una gobernanza que promueva el diálogo continuado y estratégico entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, siendo una prerrogativa en el cumplimiento de la apropiación nacional.

Para el cumplimiento de este objetivo, el artículo se estructura en cinco apartados. El primero, después de esta introducción, expone la relevancia, la participación de diversos actores en la práctica de la CSS, poniendo énfasis en la generación de ecosistemas *multiactor*. El segundo apartado se enfoca en explicar la metodología a través de la que se pretende cumplir con el objetivo de este documento. El tercero y cuarto se centran en el análisis empírico, revisando los casos de estudio: México, Chile y Colombia, y contrastando el principio de apropiación nacional en la práctica, respectivamente. En las conclusiones será posible reflexionar acerca de cómo avanzar en la consolidación de ecosistemas *multiactor* en la CSS y promover una cooperación inclusiva y participativa.

## **1. CONTEXTO: PARTICIPACIÓN MULTIACTOR EN LA CSS COMO ELEMENTO CLAVE DE LA APROPIACIÓN NACIONAL**

La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (Agenda 2030) y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, obliga a poner el foco en la necesidad de impulsar el desarrollo desde una lógica multidimensional, multinivel y *multiactor*. Multidimensional, poniendo el énfasis en las interconexiones e

interdependencias existentes entre los diversos objetivos y metas, de tal forma que para avanzar en buena parte de ellos será necesario alcanzar logros simultáneos en muchos otros, obligando, por tanto, a adoptar fórmulas de trabajo más transversales que las que generalmente han prevalecido hasta la fecha (Le Blanc, 2015); multinivel, en tanto que la consecución de los ODS si bien atribuye un papel fundamental a los Estados, también precisa la existencia de estructuras de gobernanza supraestatales (regionales y globales) y de la implicación y participación de los gobiernos subestatales y locales, que deberán adoptar y adaptar los ODS a sus realidades y condiciones específicas; y *multiactor*, pues el logro de los propósitos que persigue la Agenda 2030 no podrán alcanzarse con la participación exclusiva de los poderes públicos, sino que será necesario integrar los esfuerzos de actores diversos no estatales y capitalizar las contribuciones, que cada uno de ellos puede realizar, a partir de su naturaleza y potencialidades específicas (Huitrón y Santander, 2018).

La Agenda 2030, a partir de su perspectiva más integral y comprehensiva obliga, también, a ampliar el repertorio de mecanismos de apoyo y fuentes de financiación con los cuales respaldar el logro de los ODS en sintonía con el principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”. Por ello, resulta relevante la contribución que hagan los países en desa-

rrollo, no solo por su capacidad para movilizar los recursos domésticos al servicio del cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Agenda a nivel nacional, sino también por la contribución que puedan hacer, a través de fórmulas de cooperación como la CSS, triangular<sup>1</sup> y la cooperación regional, a los procesos de desarrollo de países con retos similares. En este sentido, la Agenda 2030 deja claro la relevancia de la CSS siendo acogida dentro de los ODS al referirla en el objetivo 17, relativo al fortalecimiento de los medios de implementación y revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. De manera particular, las metas 17.6 y 17.9 convocan a mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y a aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidades eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, incluso mediante la cooperación Sur-Sur y triangular, respectivamente.

No obstante, a los cambios descritos que introduce la Agenda 2030, la CSS se ha caracterizado -nuevamente- por un protagonismo de los Estados como actores principales del diseño e implementación de las iniciativas que se dan en el seno de esta modalidad de cooperación. La CSS ha sido, prioritariamente, una cooperación gubernamental, cuya estrategia de

<sup>1</sup> La cooperación triangular trata de un esquema mixto en el que intervienen tres actores: un país u organismo internacional que provee los recursos financieros, otro país que provee los medios técnicos y humanos, y un país beneficiario (diferente a los dos anteriores) que, además, puede añadir sus propios recursos (Glosario “La realidad de la ayuda”, Oxfam México).

trabajo se encuentra centrada en las acciones y capacidades de los Estados, con participaciones limitadas de otros actores no estatales (Apci, 2016). En este sentido, la Secretaría General Iberoamericana (Segib) destaca “la importancia de promover la participación social y la articulación con otros actores en los planes y actividades de cooperación (...). Contar con Consejos de Cooperación con competencias significativas y marcos estables, sería un paso positivo” (Segib, 2010, p. 149). También, en esta línea, la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo (Agced) creada en el Cuarto Foro de Alto Nivel (FAN) sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (2011), resaltó la importancia de los actores no estatales en la arquitectura global de la cooperación del desarrollo, con especial énfasis en la css y Triangular, y señaló la utilidad de crear “alianzas incluyentes para el desarrollo”, basadas en la apertura, la confianza, el respeto, el aprendizaje mutuo y el reconocimiento de la diversidad y complementariedad de las funciones que cada actor puede desempeñar, en una clara alusión a lógicas público-privadas (Balbis, 2013).

Al respecto, algunos autores han teorizado sobre la participación de los actores que influyen en la evolución de la cooperación internacional más allá del Estado, siendo agentes de la “apropiación democrática” (Dubois, 2001; Pino y Linaje, 2012). Esto alude a que los espacios y contenidos de la participación de los distintos actores de la cooperación “tienen que garantizar el avance desde criterios meramente

consultivos o referenciales hacia una participación efectiva, facultativa y discrecional que aborde todos los elementos del proceso” (Pino y Linaje, 2012, p. 26). En este sentido, la participación de los actores no estatales ha de darse en todas las etapas de la cooperación para el desarrollo: desde su formulación y discusión; hasta el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, pasando por su implementación mediante acciones y proyectos (Dolcetti, 2014).

En la doctrina de la css la apropiación nacional, al igual que los principios fundamentales de horizontalidad, respeto a la soberanía nacional, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo, debe guiar la gestión y práctica de las acciones de colaboración Sur-Sur (Naciones Unidas, 2009; DESA/RIS, 2013). La apropiación nacional<sup>2</sup> en la css ha de entenderse como un proceso endógeno de formulación de políticas y fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales bajo el liderazgo de los países demandantes y de acuerdo con sus criterios y necesidades que emergen de un ejercicio de participación colectiva, motivando la participación *multiactor* (Saiia, 2017). La Declaración de Nairobi (2009), por su parte, también reconoce que

la cooperación Sur-Sur comprende la participación de múltiples partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros agentes que contribuyen a hacer frente a los problemas

<sup>2</sup> También se puede encontrar en otras referencias como “implicación nacional”.

y alcanzar los objetivos en materia de desarrollo de conformidad con las estrategias y los planes nacionales de desarrollo" (Naciones Unidas, 2009, párr. 19).

Por tanto, un enfoque de múltiples actores en la css ha de estar presente en los procesos de identificación, formulación, implementación y evaluación de las iniciativas y programas de este tipo de modalidad, a fin de que esto pueda contribuir a la sostenibilidad de los propósitos de la css (Brics y Articulação Sul, 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, el debate ha de superar la cuestión en torno a si los actores no estatales deben tener un rol protagónico en la css más allá de ser el "brazo ejecutor"<sup>3</sup> de la cooperación y, por el contrario, evolucionar hacia cómo ha de generarse un "ecosistema *multiactor*" (Krupatini, 2011) en el que se logre mayor grado de integración y articulación del conjunto de actores sociales en los procesos institucionales de esta modalidad de cooperación, creando directrices, políticas y estructuras que contemplen los espacios de encuentro e intercambio entre los agentes gubernamentales y no estatales, teniendo posibilidades reales de injerencia en todas las etapas de la gestión de la cooperación, incluida la promoción de la transparencia y los ejercicios de rendición de cuentas. Un ecosistema *multiactor* no solo permitiría la coherencia doctrinal de la css – en particular con el principio de apropiación nacional –, sino, sobre todo, se espera consti-

tuya un sistema en torno a la css eficiente y sostenible que estimule avanzar en esquemas acordes con la participación inclusiva y la generación de alianzas que propone la Agenda 2030 para no dejar a nadie atrás en el camino del desarrollo (Apci, 2016).

## 2. METODOLOGÍA

Por lo anteriormente revisado, en este documento se hace uso de una metodología de evaluación cualitativa sobre el funcionamiento y los resultados de la css, desarrollada en una investigación más amplia (Huitrón, 2018). Esta metodología contempla dos niveles de evaluación: i) nivel macro: normativo-institucional; y ii) nivel micro: proyectos de cooperación.

- *Nivel macro.* El nivel macro tiene que ver con un componente normativo-institucional de la css, el cual está orientado a analizar los marcos jurídicos, normativos y mecanismos operativos sobre los que descansa la práctica de esta cooperación, reconociendo hasta qué punto los elementos que, según los propios países del Sur, deben guiar la política de css se encuentran en estos marcos institucionales de los países que practican esta modalidad de cooperación.
- *Nivel micro.* En cuanto al nivel micro este se focaliza en los proyectos concretos de

<sup>3</sup> En la cooperación tradicional (Norte-Sur) el papel de actores no estatales, particularmente la sociedad civil, ha sido reconocido desde una perspectiva más instrumental que protagónico. La participación de estos actores ha de entenderse más desde la ejecución de los proyectos de desarrollo que desde el diseño y/o la evaluación de las iniciativas de cooperación.

css. Esta evaluación se concentra en los procesos de implementación y resultados de los proyectos.

### Instrumentos para la recolección de información y datos

- *Nivel macro.* Para recolectar, organizar e interpretar la información del primer componente, la metodología propone una matriz de evaluación cualitativa diseñada a partir de cuatro elementos propios de la css: apropiación nacional pertinencia reciprocidad y horizontalidad<sup>4</sup>. Estos elementos se operativizan en un total de 30 indicadores cualitativos. Para este estudio solo se utilizará lo relativo a la apropiación nacional y a la participación *multiactor*, pues son los que se relacionan directamente con el objetivo de la investigación, vinculando tres indicadores cualitativos:
- 1. Participación de grupos sectoriales en la identificación, definición e implementación de la demanda;
- 2. Existencia de mecanismos de coordinación y articulación con diversos actores-gubernamentales y no gubernamentales;
- 3. Existencia de la vinculación de actores no gubernamentales en la identificación e implementación de las iniciativas de css.
- *Nivel micro.* Para recolectar los datos que permiten el análisis a nivel proyecto, la metodología propone un cuestionario alineado a los elementos propios de la css que recoge la matriz, con el fin de mantener una coherencia conceptual y procedimental entre el nivel macro y micro. El cuestionario contempla 26 preguntas. Para este estudio solo se contemplan las

<sup>4</sup> Se describe brevemente los elementos de pertinencia, reciprocidad y horizontalidad. **Pertinencia.** La pertinencia en la css tiene que ver con la adecuación de las iniciativas de cooperación a los objetivos de desarrollo fundamentales de los países receptores, así como a los contextos y capacidades nacionales de los países socios a fin de que la aplicación de las acciones cumpla con los objetivos propuestos (Paba, 1978). En este sentido, la pertinencia se asocia a la alineación de la demanda con el plan nacional o con los planes sectoriales de desarrollo del país que la solicita y la capacidad técnica de los países socios. **Reciprocidad.** Este elemento remite a una distribución aceptable de las responsabilidades técnicas, así como de los beneficios que se deriven de las intervenciones por parte de ambas partes de la relación. Asimismo, debe aplicarse a la distribución de costos, en el sentido de que las responsabilidades financieras deben asumirse de manera compartida, pero proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte. De esta manera, se intenta romper con dinámicas jerarquizadas, impulsando, por el contrario, relaciones de mayor corresponsabilidad entre los socios. **Horizontalidad.** Implica que la relación de colaboración se establezca de manera voluntaria (intención de cooperar), consensuada, bajo un esquema de solidaridad y confianza, y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones y/o imposiciones políticas (Segib; 2010). De esta manera, se busca que las relaciones de colaboración entre los países en desarrollo rompan con lógicas jerarquizadas vinculadas a las asimetrías que pueden existir entre los socios en cuanto a sus niveles de renta y/o de poder y, por el contrario, se estimula una relación de cooperación en condiciones de igualdad.

preguntas vinculadas a la apropiación nacional:

1. ¿El proyecto de css en el que participó/a fue solicitado por el socio beneficiario, el socio oferente (país que transfiere el conocimiento y/o la experiencia) o por ambas partes?
2. ¿A través de qué instrumento, mecanismo o canal se realizó la solicitud del proyecto de css en el que participó/a?
3. De acuerdo con su experiencia general en la ejecución de proyectos de cooperación Sur-Sur, ¿en qué grado consideran que participan cada uno de estos actores en la identificación, diseño, negociación y aprobación del proyecto?
4. Valore el grado en que el socio receptor tuvo capacidad de decisión efectiva en cada una de las etapas del proyecto de css en el que participó/a.
5. Con base en su experiencia en la ejecución de proyectos de cooperación, por favor indique el grado de participación que considera que tiene el socio receptor en la toma de decisiones en cada una de estas modalidades de cooperación: css bilateral/vertical; css bilateral/nivel de renta inferior/superior; ctriangular; cooperación Norte-Sur

#### Fuentes de información

- *Nivel macro.* Para recolectar la información del nivel macro se recurre a fuentes secundarias y primarias, que consiste en

una revisión de la literatura y documentos oficiales a fin de indagar en los principales marcos normativos y mandatos en los que se sustentan la política de css de los tres casos de estudio. Asimismo, se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a los principales actores gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la css de los tres países.

- *Nivel micro.* Para la recolección de datos a nivel micro se recurre a los principales responsables de la ejecución de los proyectos de css de los tres casos de estudio a los que se les aplicó el cuestionario.

#### Muestra de proyectos para la aplicación del cuestionario

Para realizar el análisis micro se cuenta con una muestra de 55 proyectos de cooperación técnica ofertados por los países estudiados: México, Chile y Colombia, ejecutados entre 2008 y 2017. La base de datos incluye información homogénea para los tres países: fecha de inicio y finalización, país socio (beneficiario), institución ejecutora nacional, institución ejecutora en el país socio, sector, modalidad de cooperación (horizontal bilateral, triangular o regional), convenio jurídico, que tuvieran una duración de más de 3 meses y con más de dos actividades, y que fueran acordados entre gobiernos y aprobados en un marco de cooperación compartido entre las partes (comisión mixta, acuerdo interinstitucional, acuerdos generales de cooperación o

similares)<sup>5</sup>. Asimismo, se cuenta con el contacto de 118 personas responsables de la gestión e implementación de los 55 proyectos, tanto de los países proveedores como de las contrapartes beneficiarias.

### Datos para el análisis micro

En cuanto a los datos que se utilizan para el análisis en torno al grado en el que se observa la participación de los actores sociales en los proyectos de css, se recogen los datos obtenidos de la aplicación del cuestionario entre los meses de julio y septiembre de 2017 a las personas ejecutoras y beneficiarias de la muestra de los proyectos de css. El cuestionario recoge la valoración de 70 personas que respondieron en tiempo y forma al total de las preguntas planteadas, teniendo una tasa final de respuesta del 60% del total de las 118 personas contactadas, correspondientes a 41 de los 55 proyectos (es decir, el 75%) considerados.

Una vez que se tienen los datos, es prescindible codificar las respuestas para medir el grado en el que la apropiación nacional y, por tanto, la participación *multiactor* se observan en los proyectos de css. Para ello, se han determinado tres variables: demanda (“d”), capaci-

dad de decisión del socio beneficiario (“cde”) y participación multiactor (“p\_ma”). El valor para cada una de las variables se corresponde de la siguiente manera:

- Variable “d”, se codificó en una escala de 0 a 2, donde 0 es si la solicitud fue hecha por el socio oferente, 1 si fue realizada por ambos en países de un acuerdo previo, o 2 si la solicitud fue realizada por el socio demandante bajo un marco jurídico acordado por las partes.
- Variable “p\_ma”, adquiere el valor de 0 a 3, donde 3 se considera una participación efectiva por parte del actor, 2 si participan solo en la identificación y diseño del proyecto, 1 si participan solo en consultas y con insumos o 0 si no participan en ninguna etapa del proyecto.
- Variable “cde”, se codificó en una escala de 0 a 3, donde 3 corresponde a una alta capacidad en la toma de decisiones, 2 bastante, 1 poco y 0 nada.

Dado que las variables adquieren una escala de medición diferente, es necesario estandarizar el valor a fin de que se puedan comparar. Para

<sup>5</sup> Esta identificación de elementos busca excluir acciones puntuales o proyectos que hayan sido establecidos de manera directa desde el más alto nivel gubernamental o unilateralmente. Así, el reconocimiento de proyectos sustanciales se recoge, entre otras referencias, de la definición que la Segib sugiere sobre un proyecto de cooperación: “Conjunto de acciones encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico, a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores y/o temas. Posee los siguientes elementos: período de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, programa en que se inserta; e igualmente, debe prever un mecanismo de seguimiento y evaluación. Se habrá aprobado en un marco de cooperación (comisión mixta, acuerdo interinstitucional, acuerdos generales de cooperación, o similares)” (Segib, 2010, p. 25).

ello, se “normalizan” en una escala del 0 al 1, de acuerdo con la siguiente formula:

$$V = \{V_e - V_{min}\} / \{V_{máx} - V_{min}\}$$

Donde “V” es la variable cuyo valor se desea estandarizar, “e” expresa el valor máximo efectivo alcanzado para ese proyecto, el subíndice “min” se refiere al valor mínimo de la variable y el subíndice “máx” se refiere al valor máximo de la variable en cuestión. Una vez realizada esta estandarización para cada una de las variables, el valor posible de cada variable se encuentra entre el 0 y el 1.

Siguiendo esta metodología, se espera, por un lado, validar los indicadores cualitativos que aluden a la apropiación nacional en los marcos normativos e institucionales de los tres casos de estudio y, por otro, recoger la percepción y valoración que los responsables de diversos proyectos de css tienen en torno a la consistencia normativa de esta modalidad, contrastando la aplicación del principio de apropiación nacional y la vinculación de distintos actores sociales en la práctica.

### **Selección de los casos de estudio**

La elección de los tres estudios de caso no es caprichosa: México, Chile y Colombia son países del mundo en desarrollo y, particularmente, de América Latina, y se han posicionado en el último lustro como países que son actores relevantes en la cooperación para el desarrollo. Además de su rol dual como receptor y proveedor son países que han avanzado constantemente en los procesos de institucionalización, gestión y medición de la css en la

región. Esto hace que el grupo de países que se analiza tenga características similares en torno a la institucionalización y práctica de la css, permitiendo centrar el análisis en el grado de inclusión de actores no gubernamentales en la css de los países en desarrollo que muestran un avance relevante en la materia.

### **3. ECOSISTEMAS MULTIACTOR EN LA CSS: EXPERIENCIAS DE MÉXICO, CHILE Y COLOMBIA**

En este apartado se revisará la normativa vigente que permite la planificación y ejecución de la css en México, Chile y Colombia, analizando la existencia y funcionamiento de los mecanismos que permiten la vinculación de actores no estatales en la cooperación que ejecutan estos tres países y sus desafíos para consolidar un ecosistema *multiactor* efectivo.

#### **a. México**

México ha logrado conformarse como una referencia entre los países del Sur en materia de cooperación internacional. Varios son los factores que sustentan tal percepción: su progresivo papel como oferente de cooperación en países de América Latina y Asia Pacífico; su papel como receptor de ayuda, consolidando una relación de colaboración con los donantes tradicionales, lo que le ha permitido ser un actor promotor de la cooperación triangular, creando alianzas estratégicas con organismos multilaterales y algunos países desarrollados; su participación como facilitador de diálogo en foros internacionales con capacidad para ser puente entre países en desarrollo y países

desarrollados, dada su pertenencia a la Ocde; y la consolidación de un marco institucional y normativo de la cooperación internacional mexicana, a partir de un mandato de ley que entró en vigor en 2011. En función de todo ello, se le reconoce a México el estatus de actor "polivalente" (Tripp y Vega, 2011).

### **Normativa**

En abril de 2011 es aprobada la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), representando un hito en la institucionalización de la cooperación mexicana y proveyendo los instrumentos normativos para una política en la materia. La LCID establece los objetivos<sup>6</sup>, principios<sup>7</sup> y lineamientos que buscan asegurar la complementariedad de la cooperación mexicana con los esfuerzos propios de los países, la autosostenibilidad de los procesos de desarrollo y la apropiación por parte de los receptores de la oferta de cooperación mexicana, por medio del cofinanciamiento y otros aportes de las diferentes partes involucradas. Su propósito es dotar de mayor institucionalidad a la cooperación mexicana "a través de la conformación de instancias y mecanismos de gestión y financiamiento que

resistan los embates propios a los cambios del gobierno federal" (Prado, 2013, p. 182).

El andamiaje institucional de la cooperación mexicana que emana de la LCID está constituido por cinco pilares: la Amexcid (institución coordinadora); el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Procid, instrumento programático para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional); el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Foncid, pilar financiero cuya instrumentación se encuentra en proceso de desarrollo y se espera entre en funcionamiento para el ciclo 2015-2016); y el Registro Nacional y Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Rencid y Sicid, seguimiento, registro y cuantificación de la cooperación).

En abril de 2014 fue publicado el Decreto por el que se aprobó el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) 2014-2018<sup>8</sup>, en el que se establecieron las estrategias y principios rectores de la cooperación mexicana para este período, trazando al mismo tiempo las prioridades temáticas y geográficas. El PROCID, si bien se encuentra en una fase de revisión para su renovación y aplicación en el período 2020-2024,

<sup>6</sup> La erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública.

<sup>7</sup> La solidaridad internacional, la defensa y promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de derecho, la equidad de género, la promoción del desarrollo sustentable, la transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

<sup>8</sup> Véase documento en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109684/PROCID.pdf>

es el documento en el que se señala lo imprescindible que resulta “diseñar mecanismos de interacción y fortalecer los existentes, así como identificar las instancias que permitan construir una política abierta e incluyente” (Procid, sección 1.4, p.10).

### **Ecosistema multiactor y su funcionamiento**

La LCID en sus artículos 4, fracción VIII, 16, y 19, fracción VI, se prevé el establecimiento de consejos técnicos, “con objeto de sistematizar el diálogo de la propia Agencia con otros cooperantes mexicanos en temas especializados” (Procid, sección 1.4, p. 11). Al respecto, en noviembre de 2012, se aprobó la creación de cinco consejos técnicos y en 2015, en el marco de la VII Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de la Amexcid, se aprobó un sexto:

1. Consejo Técnico Académico y Científico
2. Consejo Técnico Empresarial
3. Consejo Técnico de Gobiernos Locales
4. Consejo Técnico Social
5. Consejo Técnico Asesor de Alto Nivel
6. Consejo Técnico del Agua.

La creación de estos consejos técnicos *ad hoc* de “carácter consultivo” tiene como propósito sistematizar el diálogo entre la Amexcid con

el resto de los actores tanto locales como no gubernamentales. Y es la Amexcid la instancia que “coordinará la celebración de las sesiones del Consejo Consultivo<sup>9</sup>, de los consejos técnicos *ad-hoc* y demás reuniones de coordinación con otros actores” (Procid, sección 1.4, p. 10).

En cuanto a su funcionamiento, los consejos técnicos *ad hoc* deben reunirse de manera regular –sin un período de tiempo estipulado– y diseñar planes de trabajo para la ejecución de proyectos conjuntos. No obstante, respecto a las actividades que en su seno se han podido determinar, no se tiene conocimiento de ningún documento público que permita constatar las reuniones regulares que debieran llevarse a cabo ni, por tanto, los planes de trabajo previsto.

### **Desafíos**

Si bien la creación de estos mecanismos de diálogo constituye una iniciativa innovadora, ya que raramente se presentan en los procesos de institucionalización de la cooperación de los países del Sur, hay evidencia de que son estructuras que no han logrado funcionar de manera eficaz por el momento. La Amexcid no ha tenido capacidad institucional para convocar de manera sistemática a los consejos técnicos. Quizá uno de los más activos es el del sector privado que ha constituido la Alianza

<sup>9</sup> Esta instancia es el principal mecanismo de coordinación y comunicación entre la Amexcid y el resto de las instituciones gubernamentales. El Consejo Consultivo, de acuerdo con la LCID, está integrado por un representante de cada una de las secretarías (Ministerios) y entidades de la APF, quienes tendrán derecho a voz y voto. En enero de 2012 el Consejo Consultivo de la Amexcid se constituyó con la participación final de 17 secretarías de Estado y tres entidades de la APF: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

por la Sostenibilidad<sup>10</sup>, pero el dinamismo no es igual en todos, algunos de ellos han sesionado de manera irregular.

Hay un cuestionamiento importante respecto a la composición de los propios comités, pues en el caso del académico, se convoca a altos mandos de instituciones académicas que no necesariamente se encuentran familiarizados con la cooperación internacional. El Consejo Técnico Social (vinculado con la participación de la sociedad civil) ha buscado que se convoque a todos los consejos de manera simultánea, en una lógica *multiactor*, pero no ha sido posible. Por su parte, el Consejo Técnico de los Gobiernos Locales se “reinstalaba” en 2018. La Amexcid tiene claro que es importante la inclusión de los demás actores, a pesar de que no son considerados sujetos de la Ley, pero parece no tener capacidad institucional para darle seguimiento a la iniciativa. Al primer año de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador aún es pronto para saber si han sufrido cambios estos mecanismos, por lo que habrá que estar al tanto de cómo evolucionan y si se continúa en su fortalecimiento.

Al respecto, desde la academia, se reclama la necesidad de adoptar estrategias diversas de comunicación, colaboración, compromiso, rendición de cuentas y trabajo conjunto a fin de que estos mecanismos de coordinación cumplan no solo con el objetivo de retroalimentar de manera efectiva a la Amexcid, sino también de hacer mucho más eficiente la cooperación mexicana. De manera complemen-

taria, se sugiere fomentar un diálogo abierto más allá de estos mecanismos de coordinación institucionales para que existan canales de comunicación más flexibles y comprehensivos (páginas webs, grupos de debate virtuales, por ejemplo) que promuevan el intercambio de ideas y propuestas (Bracho G. y Pérez J. A., 2015).

Así, el desafío principal en torno a la creación y funcionamiento de ecosistemas multiactor en México, tiene que ver con la necesidad de consolidar un compromiso por parte de Amexcid para establecer, de forma creativa, mecanismos de diálogo con la sociedad civil, sector privado y academia. Se trata de establecer una relación que motive una retroalimentación valiosa y de provecho que permita el trabajo *multiactor* que requiere la puesta en marcha de la cooperación internacional.

#### **b. Chile**

Con el retorno a la democracia, Chile ha dedicado esfuerzos a consolidar sus instituciones y mejorar sus políticas públicas. En este proceso, Chile ha pasado de ser un país receptor neto de cooperación, en 1990, a cumplir un rol dual recibiendo y prestando cooperación para el desarrollo. El país comenzó un proceso de reincorporación a la comunidad internacional “coincidiendo con el nuevo proceso de globalización, en la era de la post-guerra fría” (Walker, 2006, p. 18). El gobierno democrático de Patricio Aylwin (1990-1994) trató de

<sup>10</sup> Véase enlace <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/alianza-por-la-sostenibilidad>

repositionar al país, utilizando la cooperación internacional como uno de los ejes centrales de su política exterior y retomando el diálogo y los acuerdos tanto a nivel bilateral como multilateral (Barros van Buren, 1990, pp. 108-109).

Si bien, durante los primeros años de la transición democrática los donantes tradicionales dedicaron importantes recursos de AOD al fortalecimiento institucional y a la creación de una estructura política que permitiera consolidar la democracia en Chile<sup>11</sup>, a finales de la década de los noventa el país dejó de recibir cooperación financiera no reembolsable dado el aumento que registraba en sus niveles de desarrollo relativo. El descenso de la ayuda y la consolidación de un proceso de desarrollo contribuyó a que Chile transitara de un país receptor a un país proveedor de CSS basada en costos compartidos (Herrera, 2009; Santander, 2016).

En tal contexto, Chile redirige su política de cooperación para impulsar la CSS como una estrategia complementaria a su política exterior de reinserción internacional (Lazo citada en López, 2014, p. 50). Actualmente, Chile destaca como un país pivote tanto de la CSS como de la cooperación triangular, posicionándolo dentro de los cinco países con mayor oferta de cooperación técnica en la región de Iberoamérica, de acuerdo con los informes anuales de la Segib (2007-2018).

## Normativa

A medida que Chile fue avanzando en su desarrollo y proceso de democratización, la estrategia y normativa de la cooperación internacional también sufrió modificaciones. Si bien la cooperación chilena no se sustenta en una Ley de cooperación, existen una serie de reglamentos y decretos que han ido dotando de elementos normativos a la política de cooperación<sup>12</sup>.

En 2015, coincidiendo con la aprobación de la Agenda 2030, el gobierno chileno redefinió su política de cooperación internacional, pasando de "un enfoque reactivo o de corto plazo, a políticas de largo plazo, con horizontes estratégicos, de manera que contribuya al logro de los objetivos de desarrollo" (AGCID, 2015) se definieron la Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2030 y la Estrategia de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015-2018. De acuerdo con el documento publicado en 2015, las principales directrices de la Política de Cooperación de Chile a 2030 son:

- Reafirmar que el eje de su cooperación sigue estando en la región de Latinoamérica, fortaleciendo los distintos mecanismos de integración existentes, el rol de la región en la gobernanza mundial y

<sup>11</sup> En 1996 registró su máximo histórico de recepción de AOD, con más de 195 millones de dólares.

<sup>12</sup> Véase: Ley N° 19.989 de 1990; Instructivo N° 001 de 1995; Ley N° 19.999 de 2005 modifica la Ley N° 18.989; Resolución N° 09 de marzo de 2015; Resolución N° 241 de 2015; y Decreto N° 1613.

la convergencia en América Latina y el Caribe.

- Modificar la actual sigla "AGCI" por "AGCID", optando explícitamente por una política de cooperación que asume un enfoque multidimensional y de derechos que fortalezca la cohesión social y la sostenibilidad<sup>13</sup>.
- Impulsar la css, transitando de acciones puntuales de formación y asistencia técnica hacia un programa integrado en la política exterior.
- Contribuir al fortalecimiento de la democracia en la región, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la participación de la sociedad civil, sector privado y los grupos más vulnerables en los procesos democráticos y de desarrollo.

A la vez, la Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo diseña la política para el período 2015-2018, coincidente con el período del gobierno de Michelle Bachelet. Esta Estrategia se implementa bajo cinco "criterios orientadores" que son los principios que guiaran los "objetivos estratégicos" y, a su vez, las "áreas transversales" que se materializan y ejecutan mediante las modalidades e instrumentos de cooperación (Cuadro 1).

La Estrategia de Cooperación tiene dos especificidades que resultan relevantes de cara

al objetivo de la investigación. En primer lugar, los criterios -principios- orientadores de la cooperación chilena son coincidentes con los principios de la css. En concreto, se trata de los principios de "apropiación, alineamiento con las prioridades nacionales y la transparencia", así como con un enfoque de responsabilidad mutua, articulación entre actores, liderazgo compartido y proceso participativo. Se pretende que "el conjunto de los actores implicados (cooperantes, intermediarios, receptores y/o beneficiarios) en los procesos de cooperación deben hacerse cargo de las acciones y consecuencias de los proyectos [...] lo que permite definir con las partes de modo más preciso el qué, cómo y cuánto" así como "asegurar que sus visiones [de la contraparte] sean tenidas en cuenta" (Agcid, 2015a, pp. 6-7).

### **Ecosistemas multiactor y su funcionamiento**

La relación entre la Agcid y el resto de los actores no gubernamentales ha atravesado por un proceso de reconocimiento y fortalecimiento aún no institucionalizado. En la Estrategia de Cooperación 2015-2018 se reconoce que la cooperación "debe tender al trabajo conjunto con una multiplicidad de actores, reconociendo [especialmente] el rol de la sociedad civil y sus trayectorias, capacidades y conocimiento acumulado" (Agcid, 2015b). Pero la realidad

<sup>13</sup> El gobierno chileno define el desarrollo desde una perspectiva multidimensional que trasciende la dimensión exclusiva de crecimiento económico como "un concepto que contempla y considera las características culturales de la sociedad en la cual se manifiesta; que busca y profundiza formas sociales equilibradas, en las cuales se establecen oportunidades similares para todos los miembros de la comunidad, posibilidades ciertas de avances en la base productiva, que construye y abre espacios para el bienes individual y colectivo" (Agcid, 2015).

**Cuadro 1**  
**Estrategia de cooperación internacional para el desarrollo de Chile, 2015-2018**

Criterios orientadores (co)				
co 1. Concentración de programas y proyectos en América Latina con estrategias diferenciadas	co 2. Eficacia mediante acciones flexibles y replicables	co 3. Responsabilidad mutua y articulación de estrategias	co 4. Gestión basada en la participación, el aprendizaje y el intercambio de conocimiento	co 5. Fortalecimiento de capacidades de la Agencia.
Objetivos estratégicos				
oe 1. Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.		oe 2. Fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido.		eo 3. Consolidar el Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo.
Áreas temáticas OE 1  1. Fortalecimiento de la democracia. 1.1 Fortalecimiento y modernización institucional.  2. Desarrollo inclusivo y sostenible. 2.1. Desarrollo social. 2.2 Agricultura y seguridad alimentaria. 2.3 Medioambiente, recursos naturales y energía. 2.4 Cooperación económica para el desarrollo. 2.5 Desarrollo territorial y local. 2.6 Prevención y reducción de desastres.		Áreas temáticas EO 2  1. Desarrollo inclusivo y sostenible, reducción de brechas estructurales. 1.1 Acuerdos flexibles y roles diferenciados. 1.2 Apertura al trabajo con diferentes actores. 1.3 Liderazgo compartido y complementario. 1.4 Énfasis en resultados para el desarrollo.  2. Formación en América Latina y el Caribe. 2.1 Centrar esfuerzos en traspasar capacidades y conocimiento en políticas públicas. 2.2 La formación de personas fortaleciendo inversión en conocimiento, investigación e innovación.  3. Proyección de la cooperación chilena 3.1 Trabajo conjunto con otras regiones del mundo		Áreas temáticas EO 3  1. Fortalecimiento de la AGCID. 1.1 Diálogo e intercambio entre áreas internas. 1.2 Desarrollo de competencias. <b>1.3 Coordinación con otros socios -sector privado y sociedad civil.</b> 1.4. Educación para el desarrollo y sensibilización.  2. Conformación del Sistema Nacional de Cooperación. 2.1 Complementariedad entre actores. 2.2 Gestión de la información. <b>2.3 Fortalecimiento y consolidación del Consejo de la Sociedad Civil AGCID</b>
Áreas transversales				
Igualdad de género y derechos de las mujeres		Innovación y uso de tecnologías para el desarrollo		Fortalecimiento de capacidades y formación
Modalidades				
Cooperación Sur-Sur		Cooperación triangular		Mecanismos innovadores (Fondos Conjuntos)
Instrumentos				
Formación	Transferencia técnica	Fondos de cooperación		Ayuda humanitaria

Fuente: Agcid, 2015b

revela que estos actores aún no se encuentran representados en ningún mecanismo de diálogo o coordinación directa con la Agcid. Su participación hasta el momento es la propia de "socios técnicos", que aportan capacidades instaladas y conocimientos acumulados a la oferta de cooperación de Chile.

Por su parte, se han dado también pasos con el sector empresarial para avanzar hacia una relación de "socios técnicos", intentando vincular las áreas de responsabilidad social corporativa con proyectos e iniciativas de oferta de cooperación. Ya existen evidencias, por ejemplo, con la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), la Confederación Gremial Nacional Unida de los Servicios y Artesanado de Chile (Conupia), Centro de Investigación de Políticas Públicas para las Pymes (Cipyme), por mencionar algunas. Sin embargo, esto aún no se logra materializar y no hay iniciativas próximas que den aviso del establecimiento de mecanismos o procesos de diálogo más concretos entre la Agcid y el sector empresarial, siendo "una iniciativa que se encuentra sobre la mesa y que permitiría proyectar las capacidades nacionales más allá del ámbito de la administración pública"<sup>14</sup>.

### Desafíos

Para su adecuada gestión y ejecución la cooperación internacional demanda una comunicación y articulación con diferentes actores

tanto al interior como afuera de las instancias gubernamentales. En este sentido, uno de los primeros desafíos que se observan en el caso chileno para estructurar un ecosistema *multiactor* eficaz, es el que tiene que ver con la coordinación interinstitucional. Como en otros países, muchas de las entidades del Estado chileno gestionan y ejecutan cooperación para el desarrollo de manera independiente, quedándose fuera del "radar" de la actividad de coordinación que se hace desde la Agcid. Tales iniciativas de cooperación quedan fuera del registro de la entidad coordinadora, debilitando con ello la consolidación de un sistema de cooperación chileno y la plena visibilización de los esfuerzos que Chile hace como proveedor de cooperación.

Este hecho confirma la conveniencia de establecer mecanismos de diálogo y coordinación interinstitucional en los que las entidades de gobierno no solo den cuenta de su actividad sino sean actores activos en la definición de prioridades, formulación de iniciativas e identificación de capacidades que Chile puede ofrecer como proveedor de cooperación, además de ser "brazos ejecutores" de la cooperación que oferta el país.

Un desafío adicional que se observa es en relación con la participación de actores no estatales en la cooperación chilena. Si bien la participación de actores no estatales forma parte de su mandato normativo, en la práctica aún es largo el camino para mejorar la comunicación y coordinación con los actores gubernamentales,

<sup>14</sup> Funcionarios de la Agcid, entrevistas realizadas noviembre-diciembre, 2016.

a fin de promover una oferta de cooperación inclusiva y participativa en la que se reconozcan las capacidades no gubernamentales con la que cuenta el país para su oferta de cooperación.

Se considera clave no solo identificar y mapear los actores a nivel nacional que ejecutan y emprenden acciones de cooperación, reconociendo qué cooperación hacen y con qué actores se relacionan, sino además sería oportuno resguardar el vínculo con estos actores a fin de que se conviertan en agentes de cambio, compartiendo sus conocimientos y experiencias, y sean parte de un proceso inclusivo para la definición de estrategias de la cooperación chilena.

Al respecto, es necesario que la Agcid fortalezca su estructura –y se modifiquen su estatus y mandato– a fin de que tenga la atribución formal y capacidad para ser un agente coordinador del sistema nacional de cooperación, contando con una área específica encargada de coordinar la relación con los sectores nacionales, verifique su participación en la definición e implementación de los proyectos de cooperación y establezca mecanismos de acercamiento, diálogo y coordinación interinstitucional multinivel y *multiactor* en el que los diversos actores sociales puedan encontrarse representados.

### c. Colombia

Colombia, al igual que los dos casos antes estudiados, transita en los últimos diez años desde

un papel de receptor de cooperación hacia uno donde se hace presente su doble condición de proveedor y receptor. Los más de 37,7 millones de dólares que se han destinado a la css desde 2011 al 2016 son referencia del compromiso creciente de Colombia para posicionarse como oferente activo de cooperación. No obstante, Colombia ha puesto sus esfuerzos en visibilizar el “valor agregado” de la cooperación que oferta, más allá que los recursos financieros que esto pueda suponer. En este sentido, una de las principales características de la cooperación colombiana es su manera innovadora de guiar sus acciones de cooperación: a través de “alianzas estratégicas”, en las que no solo se involucra a actores gubernamentales subnacionales (municipios y departamentos) sino también a actores no gubernamentales como las universidades, fundaciones y las organizaciones de la sociedad civil.

Al respecto, desde la propia Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC-Colombia) se reconoce que Colombia “no pretende tener un liderazgo en la región como oferente de cooperación neto ni como vocero en foros internacionales”<sup>15</sup>. El objetivo de la APC-Colombia más bien “es consolidar a la institución como una agencia especializada y referente en temas de intercambio de conocimiento de valor y aprendizaje para el desarrollo” (APC-Colombia, 2015), teniendo un rol como actor que contribuye al fortalecimiento de la css desde propuestas innovadoras enfocadas en metodologías y procesos como es el desarrollo de las “alianzas estratégicas”.

<sup>15</sup> Funcionarios de la APC-Colombia, entrevistas realizadas en octubre-noviembre, 2016.

### **Normativa**

En noviembre de 2011, el gobierno nacional, mediante el Decreto 4152, escinde algunas funciones de Acción Social y crea la APC-Colombia. A esta instancia se le encomienda la tarea de "coordinar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de css y triangular" (Dafp, 2011, p. 8). A través del Decreto 4152 se define, con mayor claridad, la división de trabajo entre la Agencia y la Cancillería, así la primera es responsable de la coordinación y ejecución de la cooperación, es decir el "brazo técnico" de la política, mientras la segunda es la responsable de definir las prioridades y líneas de acción de la cooperación. No obstante, la APC-Colombia ha contado con un creciente protagonismo en la definición de prioridades y estrategias, sobre todo, de la oferta de cooperación colombiana. Por ejemplo, la relevancia de visibilizar el valor agregado de la cooperación, la identificación y sistematización de las experiencias nacionales que guían el establecimiento de relaciones de colaboración con los países socios, y la relación con actores no estatales vinculados a la práctica de la cooperación, son líneas de trabajo impulsadas básicamente por la APC-Colombia.

Si bien la cooperación colombiana no cuenta con una ley que sustente jurídicamente su quehacer, desde el 2004 se han diseñado tres estrategias nacionales de cooperación internacional (2004-2006; 2007-2010; y 2012-2014) con el propósito de definir las líneas de acción que deben orientar la cooperación internacional que recibe y oferta el país. En 2015 se elabora la "Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018", documento apro-

bado por el Consejo Directivo en mayo de 2015 y que se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad y Educación". Esta Hoja de Ruta tiene dos objetivos: a) Focalizar y dinamizar la cooperación que recibe el país; y, b) Compartir conocimiento de valor con países de desarrollo. Para cumplir este segundo objetivo, la APC- Colombia cuenta con cuatro mecanismos de acción: i) estrategias regionales; ii) programas bilaterales de cooperación; iii) alianzas estratégicas con diversos actores; y, iv) apoyo a los procesos de integración regional. En línea con el objeto de estudio que corresponde, las alianzas estratégicas son canales a través de los cuales la APC Colombia establece un acuerdo "gana-gana" con un socio público, privado, sociedad civil y/o academia con el fin de potenciar el intercambio de aprendizajes y la participación en la cooperación de diferentes actores.

### **Ecosistema multiactor y su funcionamiento**

En 2015, la APC-Colombia puso en marcha una estrategia para desarrollar "alianzas estratégicas" a través de las cuales articular actores y aliados estratégicos para que los proyectos se conviertan en programas de mayor alcance e impacto. Se estimaba que las "alianzas estratégicas", eran "el canal por medio del cual se establece un acuerdo gana-gana con diversos actores a través de diferentes modalidades [...]. Estos acuerdos deben apalancar recursos, apuntar a un resultado claro y mutuamente beneficioso y agregar valor" (APC-Colombia, 2015, p. 33). Se trata de sumar a organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, sector

privado, organismos internacionales y academia. La APC-Colombia busca con estas alianzas construir redes de colaboración para apoyar iniciativas innovadoras y sostenibles que contribuyan al posicionamiento de los actores involucrados mediante su participación en proyectos de cooperación, al desarrollo del país y respaldando el proceso de construcción de paz, y coadyuvar en el proceso de desarrollo de países socios. Se espera que las alianzas sean un rasgo característico de la cooperación colombiana constituyendo un "triángulo del éxito" interactuando el sector público, las empresas privadas y la sociedad civil para desarrollar proyectos duraderos y exitosos (APC-Colombia, 2015, p. 32).

El caso paradigmático de un ecosistema *multiactor* en Colombia, es el que se observa en la Mesa Distrital de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo (Mecad). La Mecad es una alianza *multiactor* en la que participan entidades privadas, fundaciones del nivel nacional, departamental, municipal, universidades, gremios y ONG nacionales e internacionales lideradas por la Alcaldía de Cartagena de Indias. Un ejemplo de este esquema "ganar-ganar" que se espera de las alianzas estratégicas, es el beneficio que ha supuesto para estos todos los actores involucrados, en tanto que la participación de la Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional de Desarrollo ha posibilitado el fortalecimiento de la Mecad y sus miembros, pues gracias a los cursos de formación y

especialización que brinda la Escuela a diversos funcionarios de la Alcaldía de Cartagena, así organizaciones de la sociedad civil local y empresas han fortalecido sus conocimientos y competencias para ejecutar, de manera más eficaz, la cooperación. La Mecad es ejemplo de que es posible organizar, coordinar y articular a un conjunto de actores que antes realizaban cooperación de manera dispersa –provocando, incluso, solapamientos de trabajo– de una manera eficaz y sostenible. Al respecto, miembros de la Mecad aseguran que "es un ejemplo de la relación beneficiosa que existe del trabajo conjunto y coordinado entre los actores"<sup>16</sup>.

Aunque la articulación entre APC-Colombia y las entidades ejecutoras de la cooperación "ha costado años de maduración institucional" (Uribe, 2011, p. 70), en los últimos años se observa una mayor comunicación y mejor trabajo coordinado entre el organismo encargado de dirigir y coordinar la cooperación internacional y las instituciones gubernamentales que, de manera dispersa, han desarrollado acciones y proyectos de oferta y recepción de cooperación, como lo muestra el caso de la Mecad y otros.

### Desafíos

Si bien Colombia cuenta con uno de los casos paradigmáticos en torno a la creación y consolidación de un ecosistema *multiactor* eficaz a nivel local, aún parece necesario generar y

<sup>16</sup> Rodríguez, Gustavo, Investigador de la Universidad del Norte, entrevista realizada octubre-noviembre, 2016; Funcionarios de la Alcaldía de Cartagena, entrevista realizada octubre-noviembre, 2016.

fortalecer mecanismos de diálogo y coordinación entre actores a distintos niveles. Uno de estos escenarios es el que se produce entre APC-Colombia, Cancillería y el Congreso, en donde parece no existir un debate a nivel nacional sobre la política de cooperación, sus objetivos, alcances, relevancia y, sobre todo, la importancia de colocarla como una política de Estado. Pese al incremento de los recursos y el creciente fortalecimiento institucional, el debate entre los principales órganos de gobierno y coordinación de la cooperación colombiana sigue manteniendo un perfil de muy bajo nivel político en el país. De hecho, parece observarse cierta apatía y desinterés por parte de las entidades –APC-Colombia, Cancillería y el Congreso– para iniciar un diálogo sobre el papel de Colombia en el SICD. Un claro ejemplo de ello es la falta de una Comisión parlamentaria en la materia que dé seguimiento desde el Congreso a las acciones de cooperación que realiza el país, incluso no hay registro de que funcionarios de la APC-Colombia, como entidad vinculada a la Presidencia, hayan comparecido ante el Congreso como un mecanismo de rendición de cuentas.

Un reto más a superar tiene que ver con la relevancia por fortalecer la comunicación interinstitucional, es decir, entre el conjunto de las entidades gubernamentales a fin de identificar y focalizar la oferta y demanda de cooperación y construir una estrategia de cooperación programática a largo plazo. Y un tercer desafío es el que se relaciona con crear y consolidar un ecosistema *multiactor* en el que se articulen los órganos de gobierno y coordinación –APC-Colombia, Cancillería y Congreso–, el conjunto de entidades secto-

riales gubernamentales y gobiernos subnacionales y los actores no gubernamentales con el propósito de hacer frente a una agenda de desarrollo global multinivel y *multiactor* como lo es la Agenda 2030 que demanda un trabajo articulado, transversal, horizontal y desde lo local con una perspectiva global.

Si bien estas alianzas se han construido desde la práctica más que desde la institucionalidad, se percibe oportuno tener en cuenta las lecciones aprendidas de la Mecad y avanzar en el desarrollo de espacios e instrumentos de comunicación, coordinación y articulación de trabajo entre actores a nivel nacional. Esto permitiría que la APC-Colombia, como entidad nacional encargada de gestionar y coordinar la cooperación del país, pueda cumplir con sus labores de manera más eficaz, facilitando que se asuma un rol activo –como ejecutor– y estratégico –como tomadores de decisiones– de todos los actores sociales, siendo parte en los procesos de definición, desarrollo, seguimiento, monitoreo de la cooperación colombiana, fortaleciendo con ello el sistema nacional de cooperación para el desarrollo.

Lo anterior se vuelve un imperativo, en un contexto interno de construcción de paz. Esta coyuntura demanda la creatividad, innovación y articulación de todos los actores sociales para adaptar los distintos instrumentos y modalidades de la cooperación a fin de que esta coadyuve de manera eficaz en la consolidación del proceso interno, pero también a la consecución de la paz regional e internacional como un bien público y uno de los ODS de la Agenda 2030.

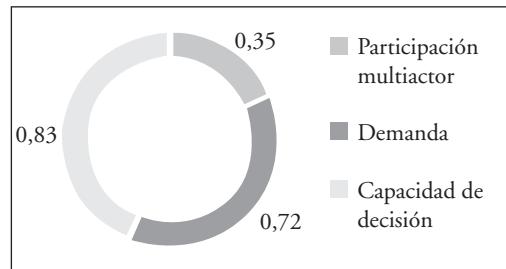
#### 4. CONTRASTANDO LA APROPIACIÓN NACIONAL: UNA DÉBIL INCLUSIÓN DE ACTORES NO ESTATALES EN LAS ACCIONES DE CSS

La apropiación nacional implica un proceso endógeno de formulación de políticas y fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales bajo el liderazgo de los países demandantes de cooperación. Este proceso motiva la búsqueda de soluciones locales a problemas de desarrollo locales. Por tanto, la apropiación nacional, como proceso endógeno, no solo motiva la generación de la demanda por parte del propio país solicitante, sino también alienta la participación de diversos actores nacionales gubernamentales y no gubernamentales en los procesos de definición y adaptación local de las iniciativas, evitando la mera asimilación de soluciones externas.

De las variables determinantes relacionadas con la apropiación nacional, la participación *multiactor* es la que presenta mayor debilidad. En una escala del 0 a 1, esta variable puntuó un 0,35. Con mayor fuerza se muestran la capacidad efectiva de decisión del socio demandante (0,83) y la demanda (0,72), respectivamente.

Esta jerarquía se confirma cuando se consideran las respuestas de las personas representantes del socio demandante. Al respecto, el 92% de las personas señalan que tuvieron bastante o completa capacidad de decisión efectiva en todas las fases del proyecto: identificación y diseño (ID); negociación y aprobación (N&A); gestión e implementación (G); y finalización (Fin) (Gráfico 2).

**Gráfico 1**  
**Presencia de las variables de la apropiación nacional**

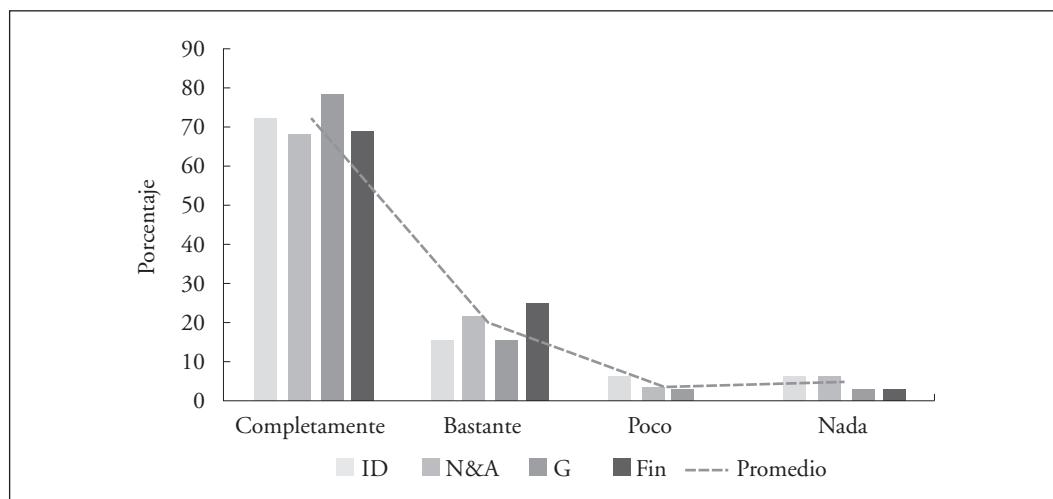


Fuente: Elaboración propia

El protagonismo del país demandante es menos nítido cuando se refiere a la solicitud del proyecto. Aunque el 41% de las personas consultadas apuntó que el proyecto de cooperación en el que participó fue solicitado de manera exclusiva por el socio demandante, un 56% señaló que la solicitud tuvo lugar en un marco común entre los socios bajo canales e instrumentos de diálogo y concertación conjunta (convenios de cooperación y/o comisiones mixtas). En este caso no es posible saber con certeza si la iniciativa es motivada y liderada por el socio receptor (Gráfico 3).

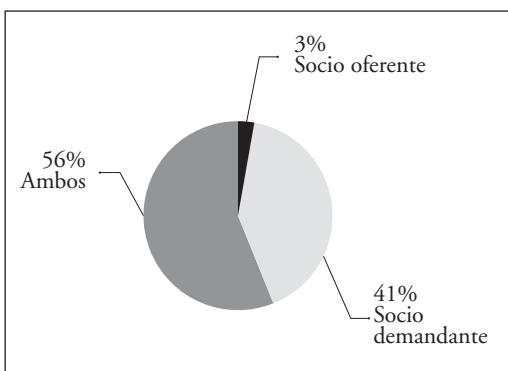
Finalmente, respecto a la participación de distintos actores sociales en las etapas del proyecto: identificación, formulación, implementación y evaluación, son los ministerios y entidades responsables de la coordinación gubernamental de la cooperación los que mayoritariamente participan durante todas las fases de los proyectos de cooperación. Los gobiernos locales y los centros de estudios están igualmente presentes, aunque con una cuota menor, siendo la sociedad civil y el sector

**Gráfico 2**  
**Capacidad de decisión efectiva del socio beneficiario en cada fase del proyecto**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 3**  
**Participación de las partes en la solicitud del proyecto**

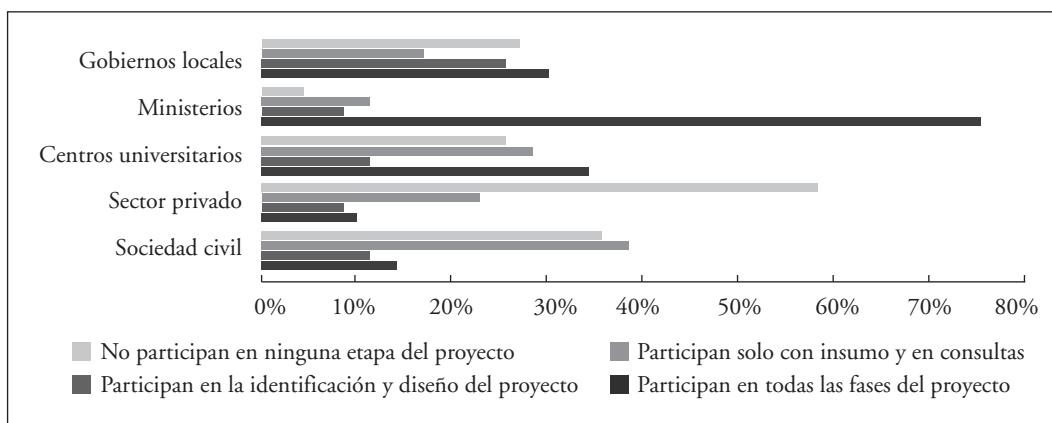


Fuente Elaboración propia

privado los que aparecen con una más baja participación (Gráfico 4).

Estos resultados parecen ser coincidentes con estudios previos que ya advertían de la escasa participación de los actores no gubernamentales en los proyectos y acciones de css (Bobiash, 1992; Marín y Buchelli, 2010; Pino y Linaje, 2012; Balbis, 2013; Dolcetti, 2014; entre otros) y suponen un paso hacia delante en contar con un registro detallado sobre el grado de participación de los actores sociales en los proyectos de css, así como en conocer el rol y aportes de todos los actores no gubernamentales en la práctica de la css, más allá de centrar la atención exclusivamente en los actores públicos.

**Gráfico 4**  
**Nivel de participación *multiactor* en las fases del proyecto**



Fuente: Elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES

Pese a que los marcos normativos y/o jurídicos sobre los que descansa la cooperación que ofertan México, Chile y Colombia adoptan los elementos discursivos de la css en lo relativo a la apropiación nacional y participación *multiactor*, aún no logran que estos se vean reflejados plenamente en sus procesos de gestión y práctica de su cooperación al desarrollo. Si bien se ha podido constatar que hay avances en la materia, en tanto que cada vez más los países cuentan con consejos de participación de actores no gubernamentales como mecanismos institucionales de articulación con los agentes gubernamentales, aún son escasos los espacios de participación y, los que existen, enfrentan desafíos en torno a su cobertura legal y geográfica, así como en las competencias y compromisos que adquieren los actores

involucrados en la arquitectura nacional de la cooperación al desarrollo. Esto se traduce en la necesidad de continuar avanzando en impulsar las “alianzas estratégicas” y transitar del discurso hacia la creación de ecosistemas *multiactor* en donde se potencialice el rol de los diversos actores no gubernamentales y estatales en la coordinación, ejecución y evaluación de las intervenciones de cooperación.

Estos se perciben con claridad al momento de aterrizar el análisis a nivel proyecto, en donde la apropiación nacional muestra mayor debilidad en lo referente a la participación de diversos actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las estrategias e iniciativas de la css. El estudio empírico que se realiza a partir de la muestra de proyectos de css aporta evidencia de la escasa participación de actores no gubernamentales en las distintas etapas del proyecto, lo que permite confirmar

que aún se deben superar importantes desafíos para crear y fortalecer ecosistemas *multiactor* que involucren y articulen eficazmente a diversos actores sociales más allá del Estado, donde todos los actores sean agentes de cambio que compartan responsabilidades en la planeación, implementación y evaluación de las estrategias de cooperación, siendo un requisito “indispensable” de la css para lograr resultados efectivos y duraderos en materia de desarrollo (Ocde, 2011, p. 2).

Para concluir se considera conveniente mencionar dos líneas futuras de investigación que se derivan de este estudio. La primera se asocia con la posibilidad de indagar si las líneas de trabajo que promueven la creación y funcionamiento de ecosistemas *multiactor* incluyen procesos que permitan su evaluación respecto de su eficacia, es decir, conocer cómo impacta en los resultados de los proyectos. Y una segunda tiene que ver con conocer los recursos (humanos, técnicos y financieros) aportados por los actores no estatales participantes en los proyectos (Balbis, 2013). Contar con más ejercicios de sistematización y evaluación de proyectos de css permitiría identificar las potencialidades y áreas de mejora, para avanzar en la construcción de ecosistemas *multiactor* eficientes, en tanto que se logre la incorporación de diversos actores en las acciones de cooperación y, con ello, promover coherentemente el desarrollo sin dejar a nadie atrás.

## REFERENCIAS

- Agcid. (2015a): *Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2030*, en [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/ES-TRATEGIA\\_DE\\_COOPERACI%C3%93N\\_26nov15.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/ES-TRATEGIA_DE_COOPERACI%C3%93N_26nov15.pdf)
- Agcid. (2015b). *Estrategia de Cooperación Internacional Chilena para el Desarrollo 2015-2018*, en [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/ES-TRATEGIA\\_DE\\_COOPERACI%C3%93N\\_26nov15.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/ES-TRATEGIA_DE_COOPERACI%C3%93N_26nov15.pdf)
- APC-Colombia. (2015). *Informe de Gestión*, diciembre.
- APCI. (2016). *La cooperación internacional para el desarrollo en América Latina en un contexto multiactoral*. Documento de Trabajo, Redacción: Romero, F. (Cepei), Lima, Perú, p. 26.
- Balbis, J. (2013). Las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones incluyentes para la Cooperación Sur-Sur en América Latina, *Integration and Trade Journal*, Banco Inter-americano, Intal, vol. 36(17), pp. 59-73.
- Barros van Buren, M. (1990). *Historia diplomática de Chile (1541-1958)*, 2<sup>a</sup>. ed., Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Bobiash, D. (1992). *South-South Aid: How Developing Countries Help Each Other*. London: St Martin's Press, pp. 224.
- Bracho, G. y Pérez, J. (2015). Development Agen-ciesin Emerging Powers: The Mexican Case, en Sidiropoulos E., Pérez J. y Chaturvedi S. (Eds.) *Institutional Architecture and Development. Responses from Emerging Powers*, Sudáfrica: Saia, pp. 168-186.
- BRICS Policy Center; Articulação Sul. (2017). *Paths for Developing South-South Cooperation Monitoring and Evaluation Systems*, 1a. ed., Brasilia: Ministry of Foreign Affairs.
- Bry, S. (2017). The Evolution of South-South Development Cooperation: Guiding Principles and Approaches, *European Journal of Development Research*, vol. 29, pp. 160-175.

- Calvento y Rolandi. (2015). Reconfiguración de la cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LX, No. 224, mayo-agosto Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 315-348.
- Cordeiro. (2012). De receptor a doador: os desafios da cooperação para o desenvolvimento na política externa brasileira sob a ótica da relação estado/sociedade civil. Monções: *Revista de Relações Internacionais da UFGD* 1(2), pp.140-163.
- Dafp. (2011). Decreto 4152 que crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, noviembre. En línea [http://repository.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/handle/10906/67897](http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/67897)
- DESA/RIS. (2013). *Conference of Southern Providers South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges*, 15-16 de abril, Nueva Delhi, en [http://ris.org.in/pdf/ssc\\_report\\_web.pdf](http://ris.org.in/pdf/ssc_report_web.pdf)
- Dubois, A. (2001). Participación y desarrollo. En Grau P. e Ibarra E. (coords.), *Participando en la red: anuario de movimientos sociales*, Barcelona: Icaria Editorial, pp. 104-127.
- Dubois, A. (2000). Definición Cooperación Internacional para el Desarrollo, en Pérez de Armiño, K. y Eizagirre, M. (Eds.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Bilbao, España: Icaria Editorial Hegoa-Facultad de Ciencias Económicas-Universidad del País Vasco, España. En <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/41>
- Dolcetti-Marcolini, M. (2014). La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: Buscando un enfoque integral de participación, en *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 3 (2), pp. 130-147.
- Herrera, O. (2009). Diagnóstico institucional y propuesta de mejoramiento de la Agci, en *Estudios de Caso*, No. 106, MGPP. En <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/caso106.pdf>
- Huitrón, A. (2018). *Identidad de la cooperación Sur-Sur y su contribución al sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Las experiencias de México, Chile y Colombia*, Tesis Doctoral, Madrid: UCM.
- Huitrón, A. y G. Santander. (2018). Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y las implicaciones para América Latina y el Caribe, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 5, (1), pp. 3-11.
- Krupatini, S. (2011). *¿Y ahora qué hacemos ante la complejidad?*, Buenos Aires-México-Santiago-Montevideo: Ediciones Granica.
- Le Blanc. (2015). *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*, Desa Working Paper, No. 141, marzo.
- López, R. (2014). *La cooperación Sur-Sur como instrumento de política exterior durante el período de la concertación, 1990-2010: El caso centroamericano*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- Marín, M. y F. Buchelli, (2010). Sociedad civil y países emergentes, los protagonistas, en Revista de la Universidad Externado. Enlace: [https://www.researchgate.net/profile/Fernando\\_Bucheli/publication/280623898\\_Sociedad\\_civil\\_y\\_paises\\_emergentes\\_los\\_protagonistas\\_Social\\_Civil\\_Organisation\\_and\\_Emergent\\_Countries\\_key\\_actors/links/55bf806908ae9289a09b5889/Sociedad-civil-y-paises-emergentes-los-protagonistas-Social-Civil-Organisation-and-Emergent-Countries-key-actors.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Bucheli/publication/280623898_Sociedad_civil_y_paises_emergentes_los_protagonistas_Social_Civil_Organisation_and_Emergent_Countries_key_actors/links/55bf806908ae9289a09b5889/Sociedad-civil-y-paises-emergentes-los-protagonistas-Social-Civil-Organisation-and-Emergent-Countries-key-actors.pdf)
- Naciones Unidas. (2009). Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Resolución A/RES/64/222/ En <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/222>

- Ocde. (2011). *Hacia una Cooperación Sur-Sur y Triangular Efectiva*, Documento de Buenas Prácticas. Octubre.
- Pino E. y C. Linaje. (2012). *Concentración sectorial en la cooperación española: claves para una mayor apropiación democrática*. España: Coordinadora de ONG para el Desarrollo y Agencia Española de Cooperación. En <https://coordinadoraongd.org/old/1026/original/ConcentracionSectorialCE.pdf>
- Prado, J.P. (2013). México. La cooperación Sur-Sur y triangular. El dinamismo vuelto desafío, en Ayllón B. y Ojeda T. (Eds.), *La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM, Madrid, pp. 180-200.
- Saiia. (2017). *A Monitoring And Evaluation Framework For South-South Cooperation*, Autores: Neissan Besharati, Carmel Rawhani and Ornella Garelli Riosen. En línea <http://www.saiia.org.za/research-reports/a-monitoring-and-evaluation-framework-for-south-south-cooperation>
- Santander, G. (2016). *Identidades e intereses de la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Segib. (2018). *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid: Segib y Turner.
- Segib. (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur*, Madrid, España.
- Tripp J.O. y Vega B. (2011). Asociaciones complementarias: Base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 28, Madrid: IUDC-UCM, primavera-verano, pp. 29-42.
- Uribe, P. (2011). Colombia: Hitos y tendencias como nuevo donante, en Santander (Coord.), *Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Madrid: ICEI-UCM, pp. 63-87.
- Walker, I. (2006). La política exterior chilena, en *Revista Estudios Internacionales*, vol. 39, No. 155, pp. 9-35.



# La css al Desarrollo Transfronterizo: el caso del Programa Escuelas Bilingües de Frontera

**Debora Fagaburu\***

## RESUMEN

Este artículo propone un marco analítico/metodológico para orientar el estudio de la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (cssd) en zonas de frontera y su vinculación con la modalidad descentralizada. Particularmente en América Latina, la cssd se caracteriza por ser técnica e intergubernamental, la cual busca generar y fortalecer las capacidades nacionales. Su fin último es apoyar el proceso de desarrollo socio-económico, pero este “camino” puede verse obstaculizado ante la inexistencia de una participación activa de las unidades

sub-nacionales de gobierno y de otros actores locales, como la sociedad civil del territorio. A partir del Programa Escuelas Bilingües de Frontera, implementado inicialmente por Argentina y Brasil, se demuestra que una experiencia de cssd transfronteriza también puede ser descentralizada, se puede ampliar al ámbito multilateral y arrojar beneficios compartidos sostenibles, con un rol protagónico de los actores locales.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur al Desarrollo Transfronteriza, Cooperación Sur-Sur al Desarrollo Descentralizada, actores locales, escuelas bilingües.

---

\* Becaria doctoral en desarrollo económico Conicet - DEyA (UNQ). Maestranda en cooperación internacional en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (Unsam). Especialista en cooperación internacional. Investigadora en el Departamento de Economía y Administración en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), (Argentina). [debora.fagaburu@gmail.com], [<https://orcid.org/0000-0001-8418-9426>].

Recibido: 7 de junio de 2019 / Modificado: 1 de julio de 2019 / Aceptado: 19 de julio de 2019

Para citar este artículo:

Fagaburu, D. (2020). La css al desarrollo transfronterizo: el caso del Programa Escuelas Bilingües de Frontera. *OASIS*, 31, pp. 101-121

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.07>

## ssc to Cross-Border Development: the case of “Programa Escuelas Bilingües de Frontera”

### ABSTRACT

This article proposes an analytical/methodological framework to guide the study of South-South Cooperation for Development (CSSD) in border areas and its link with the decentralized modality. Particularly in Latin America, CSSD is characterized by being technical and inter-governmental, which seeks to generate and strengthen national capacities. Its ultimate goal is to support the socio-economic development process, but this "path" may be hindered by the inexistence of the active participation of sub-national government units and other local actors, such as the territory's civil society. From the "Programa Escuelas Bilingües de Frontera", initially implemented by Argentina and Brazil, it is demonstrated that a cross-border CSSD experience can also be decentralized, can be extended to the multilateral level and yield sustainable shared benefits, with a leading role for local actors.

**Key words:** South-South Cooperation to Cross-Border Development, South-South Cooperation to Decentralized Development, Local Actors, Bilingual Schools.

### 1. INTRODUCCIÓN

¿De qué manera el Programa “Escuelas Bilingües de Frontera” (PEBF) se puede identificar con la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo en su forma transfronteriza y descentralizada?

Esta fue la inquietud que motivó la presente investigación. El análisis se realiza a partir de la disciplina de las relaciones internacionales, siguiendo una perspectiva interaccionista-normativa, la cual entiende la cooperación internacional como parte de la política exterior de los Estados y como un proceso de coordinación de políticas entre los mismos, pero sin dejar de reconocer la existencia de otros actores en la arena internacional. Ante ello, el paradigma liberal presenta beneficios para entender la cooperación transfronteriza y la descentralizada, en las cuales además del Estado-nación suelen participar diferentes niveles de gobierno como también actores no estatales, como la sociedad civil.

Keohane (1993, p. 29) sostiene que la cooperación “no es automática, sino que exige planificación y negociación”. Su proceso de construcción depende de diversos factores, tales como los cambios en el comportamiento o en las expectativas e intereses de los Estados y, en general, de las instituciones, las cuales garantizan el cumplimiento de lo pactado. De este modo, los procesos de cooperación contribuyen a mantener tanto el equilibrio de poder entre los Estados como a generar relaciones de confianza entre democracias, abonando al bienestar, la paz y la justicia internacional (Keohane, 1984, 1993; Keohane y Nye, 1977).

A partir de la lectura liberal de la cooperación internacional, se puede estudiar la modalidad transfronteriza entendiendo a las zonas o regiones fronterizas como espacios geográficos que se caracterizan por su aislamiento de los centros nacionales de sus respectivos Estados-nación. En un contexto democrático, esta situación se presenta a los actores locales

como una oportunidad de cooperar con sus zonas limítrofes con base en las relaciones de confianza que se construyen naturalmente, dado el intercambio cotidiano entre ellos (Steiman y Machado, 2012; Carneiro Filho, 2013; Oddone, 2014). En las zonas de frontera, como espacios interestatales e instancias de convivencia e interacciones sociales, se condensan las relaciones entre la población local y los gobiernos nacionales y también sub-nacionales (regionales y/o locales), al mismo tiempo que se enfatizan las desigualdades sociales y económicas entre las poblaciones fronterizas y al interior de las mismas (Rhi-Sausi y Oddone, 2011; Hourcade y Oddone, 2012; Desiderá Neto y Penha, 2017). El sector educativo es uno de los principales ámbitos donde se pueden visualizar dichas desigualdades y asimetrías, al igual que en otras áreas de la “baja política”.

A pesar de la utilidad de la mencionada perspectiva, existen ciertas limitaciones de este marco conceptual para estudiar la Cooperación Sur-Sur (css) más allá de la modalidad que implique. Ello debido a que sus principales autores basaron sus teorizaciones sobre el contexto de la guerra fría, con base en el accionar de Estados de países industrializados. Como consecuencia, sus planteamientos comprenden escasamente las motivaciones que mueven a los países en desarrollo a “hacer” cooperación. Estas limitaciones además se vinculan a la idea de un régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), la cual excluye las interacciones entre los actores que se dan en niveles que trascienden “lo nacional”, como a nivel del territorio (Malacalza, 2019). El mismo Keohane (1984) destacó las ambigüedades del concepto de régimen, ya que desde esta

perspectiva se dejan de analizar las relaciones desarrolladas en el proceso de coordinación de políticas a nivel territorial y las interacciones entre actores estatales y no estatales, como las empresas privadas, la sociedad civil, los municipios, entre otros.

Como una herramienta de la política exterior, la css busca resolver problemas comunes de desarrollo sin ejercer condicionalidades, a través del consenso y los mecanismos horizontales de coordinación de políticas. La css representa intereses multidimensionales, dadas las necesidades de los Estados del Sur Global y las motivaciones particulares de los diversos actores; estos intereses son de índole comercial, financiera, técnica y también se encuentran vinculados a la búsqueda de inversiones, entre otros aspectos (Lengyel y Malacalza, 2010; Ayllón, 2013). Algunos autores sostienen que este contexto podría conducir a que la css reproduzca relaciones asimétricas creando “Nortes” dentro del Sur, en relación con la heterogeneidad entre los países en desarrollo y con la posible existencia de “contracorrientes” a favor de los más ricos (Lechini, 2009, 2012; Sanahuja, 2013; Sogge, 2015).

Dentro de este universo, existe una dispersión conceptual de los estudios sobre la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (cssd), sin embargo, son muchos los autores que la refieren principalmente a la cooperación técnica (Cepal, 2016; Cornejo y Navarro, 2010; Hirst, 2010). Esta se puede entender como un “proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimientos, recursos y *know how* tecnológico” (Unidad de css del Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo; citado en Ayllón, 2013, p. 45).

Asimismo, la CSSD transfronteriza y la CSSD descentralizada son concebidas con significados diferentes en algunos trabajos, mientras que otros las consideran sinónimos. El marco analítico de la CID ayuda a entender estas modalidades. Desde la reflexión teórica y desde la perspectiva del Sur, se puede analizar la cooperación transfronteriza concibiendo las zonas de fronteras como áreas estratégicas para la cooperación e integración regional, donde los gobiernos sub-nacionales y otros actores no estatales adquirieron un papel principal en los últimos diez años (Milani, 2015; Ojeda, 2019; Cruz, 2019).

La CSSD transfronteriza se puede entender como “una colaboración entre autoridades sub-nacionales más allá de los límites fronterizos nacionales”, permitiendo “la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio a ambos lados de la frontera”, con el objetivo de “que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrolle con la misma naturalidad que si la frontera no existiese” (Rhi-Sausi y Oddone, 2010, p. 37). Además, suele tener carácter técnico y bilateral, direccionada a temáticas de la “baja y media política”, con un fuerte componente cultural y político-ideológico y ejecutadas en un escaso marco normativo y legal (Oddone, 2014; Segib, 2016; Clacso, 2017).

Entonces, la CSSD transfronteriza también puede ser descentralizada cuando, por un lado, responde a acuerdos intergubernamentales de alto nivel direccionados a zonas de frontera con la materialización de algún marco institucional (“cooperaciones bilaterales reforzadas”). Y, por

otro lado, su operatividad técnica, es decir, la dinámica cooperativa, se encuentra a cargo de unidades sub-nacionales u otros actores locales, los cuales articulan la participación de los diversos actores no estatales y de la sociedad civil (Hourcade y Oddone, 2012; Oddone, 2014; Cruz, 2019). En este sentido, se entiende a la cooperación descentralizada como “aquella cooperación oficial o pública cuyas acciones involucran como sujeto, directa o indirectamente, a entes locales o sub-nacionales descentralizados” (Díaz, 2014, p. 34).

A los fines de contribuir a una reflexión auténtica desde la academia latinoamericana, este trabajo estudia el proceso de coordinación de políticas educativas abordado entre los socios pioneros del PEBF (Argentina y Brasil) durante el período 2004-2015, en las etapas de identificación, formulación, negociación e implementación, y resultados parciales obtenidos durante el período considerado. El trabajo se estructura de la siguiente manera. El primer apartado constituye la presente introducción; el segundo muestra la matriz metodológica construida a partir del estudio de caso, la cual se encuentra en constante revisión. El tercer apartado describe al PEBF según los criterios e indicadores seleccionados; y el último plantea las reflexiones finales.

## **2. UNA MATRIZ METODOLÓGICA EN CONSTRUCCIÓN**

Para abordar este estudio se diseñó una matriz metodológica tomando como referentes las entrevistas realizadas (detalladas en la Tabla 1) y los criterios establecidos por los informes del Programa para el Fortalecimiento de la

**Tabla 1**  
**Entrevistas realizadas**

Identificación	Vínculo al PEBF	Referencia	Modo	Fecha
A	Coordinadora del Sector Educativo del MERCOSUR	Funcionaria del Min. de Educación (ARG)	Presencial	Septiembre 2015
B	Miembro de delegación nacional en reuniones técnicas bilaterales	Funcionario del Min. de Educación (BR)	Formulario virtual	Marzo 2019
C	Entrevista de índole conceptual	Doctor en Estudios Internacionales (Universidad del País Vasco), miembro de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la CEPAL*-Naciones Unidas	Video-llamada	Abril 2019
D	Entrevista de índole conceptual	Doctora en Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid), docente e investigadora asociada al IUDC-UCM**	Video-llamada	Abril 2019
E	Referente técnica	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes (ARG)	Video-llamada	Abril 2019
F	Asesora técnica y pedagógica	Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística (IPOL/BR)	Video-llamada	Mayo 2019
G	Asesora técnica	Funcionaria del Min. de Educación (ARG)	Presencial	Mayo 2019

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe

\*\* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Universidad Complutense de Madrid

Fuente: Elaboración propia.

Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (Segib, 2010, 2016, 2017), en combinación con algunos indicadores que utiliza el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

La selección de los criterios para analizar el caso de estudio tuvo en cuenta los principios distintivos de la CSSD: horizontalidad, equidad, reciprocidad y responsabilidad compar-

tida. Asimismo, el análisis también incorporó la dimensión temporal y la económica, las cuales son destacadas por los Informes Segib (2016, 2017). Para ello se tuvieron en cuenta las fechas de aprobación, inicio y finalización del Programa, así como los respectivos "costes presupuestados y ejecutados para todo el ciclo de ejecución de actividad (asumidos por el socio en el rol de receptor, en el rol de oferente o

por ambos en conjunto)" (Segib, 2016, p. 83). Paralelamente, y en consonancia con el mencionado Observatorio, se sumaron indicadores que permiten interpretar casos de cooperación descentralizada, estos son: los antecedentes, el enfoque de contenido, el tipo de participación de los actores y sus roles, entre otros.

Así, la matriz metodológica utilizada combinó criterios que hicieron posible detectar las características de una experiencia de CSSD transfronteriza y descentralizada. La misma había sido construida al inicio de esta investigación, pero luego fue modificada a partir de las exigencias del caso de estudio. Esta adopción metodológica a partir de la evidencia empírica permitió integrar normas y principios de la CSSD e imbricarlos con aspectos propios de estas modalidades; sus beneficios radican en la flexibilidad y el carácter multidimensional que ha adquirido.

El esquema metodológico fue dividido en tres cortes. El primero refiere a los antecedentes, el inicio y la etapa de identificación de un proyecto o programa de CSSD transfronteriza. Aquí se vincula la naturaleza de la demanda con la forma que adquiere la iniciativa en cuestión, y su dimensión temporal. El segundo aborda las etapas de formulación, negociación e implementación. Se hace alusión a la dimensión vertical y también horizontal del proceso de coordinación de políticas. Asimismo, a partir de los conceptos de responsabilidad compartida y consenso, se seleccionaron los siguientes criterios a estudiar: conectividad física (infraestructura del territorio y movilidad geográfica), carácter de la cooperación, naturaleza de la gestión, adaptabilidad y enfoque del contenido, transparencia e innovación (alude a

medios o metodologías novedosas en la implementación). Por último, el tercer corte de esta matriz metodológica describe los resultados del proyecto o programa de CSSD transfronteriza. Para ello se tuvieron en cuenta las capacidades instaladas en el territorio y los beneficios compartidos a partir de la ejecución del caso en cuestión, como también los indicadores de sostenibilidad y replicabilidad.

Además de las entrevistas realizadas, se utilizaron fuentes documentales primarias y secundarias para recolectar información, tales como los Planes Estratégicos del SEM 2006-2010 y 2011-2015, las Actas y/o Decisiones de diversos órganos del SEM, los documentos oficiales del PEBF, informes técnicos, artículos académicos especializados en la temática, entre otras.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1 Antecedentes e inicio del Programa

##### **Escuelas Bilingües de Frontera (PEBF): la lengua como motor de la cooperación regional en las zonas de frontera**

Las experiencias en las zonas de frontera entre Argentina y Brasil fueron construidas con anterioridad al PEBF en clave reduccionista, nacionalista y militar [entrevista G]. Como primer antecedente bilateral, se destaca un proyecto del gobierno militar argentino de la década del 70 identificado como "Marchemos hacia las Fronteras". El mismo planteaba un trabajo conjunto entre la Gendarmería Nacional (equivalente a la Policía Federal Brasileña) y las escuelas, para una "educación de defensa"

en relación con el expansionismo de los países vecinos (Argentina-Brasil, 2007).

El contexto democrático sostenido hace más de veinte años en ambos países generó un cambio de perspectiva en la concepción de las zonas de frontera, con lo cual se comenzaron a concebir como espacios estratégicos de cooperación. Dejar de pensar estos territorios como zonas de conflicto también fue resultado de la afinidad política e ideológica entre los gobiernos de turno de los países socios. Un antecedente del PEBF más cercano es la firma bilateral de la Declaración Conjunta de Brasilia “Para el fortalecimiento de la Integración Regional” (2003). A partir de este Documento, la educación se reafirmó como espacio cultural para garantizar la integración fronteriza a través del fortalecimiento de una conciencia ciudadana favorable a la cooperación.

A partir de los años 2000, la enseñanza del español en Brasil y del portugués en Argentina en las zonas de frontera adquiere relevancia estratégica en la agenda educativa regional. En mayo de 2004 se produjo la primera experiencia del “Proyecto Piloto de Educación Bilingüe. Escuelas de Frontera Bilingües Portugués-Español”. Esto fue resultado del trabajo del equipo técnico argentino, el cual de forma proactiva había elaborado un primer borrador del Proyecto e investigaciones sobre “la adquisición y la didáctica de las segundas lenguas y el bilingüismo, como sobre temas de frontera” (Argentina-Brasil, 2007, p. 6).

En junio del mismo año se suscribió una Declaración Conjunta, en el marco del “Convenio de Cooperación Educativa entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil” (noviembre de 1997, Bra-

silia), y teniendo presente las referencias del “Memorando de Entendimiento” (junio de 2003, Buenos Aires). Según el discurso oficial, a partir de estas acciones, se pretendía construir una “ciudadanía regional bilingüe e intercultural, propugnando una cultura de paz y de cooperación intrafronteriza” (Argentina-Brasil, 2007, p. 5). Como consecuencia, el Programa “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y del español”, se presentó en la xxvi Reunión de Ministros de Educación del Mercosur, Bolivia y Chile, realizada en Buenos Aires el 10 de junio de 2004.

Desde ese momento, se identificaron las escuelas de frontera interesadas en esta nueva experiencia de cssd bilateral, la cual se basaba en un aspecto específico de la educación intercultural, el bilingüismo. Luego de las visitas técnicas de la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación de Brasil a las zonas fronterizas, y junto a los sistemas estaduales y municipales de enseñanza de la región Sur de Brasil, se definió que las escuelas participantes serían dos de Argentina con sus pares brasileñas: una en Bernardo de Irigoyen (Misiones) - Dionísio Cerqueira (sc), y la otra en Paso de los Libres (Corrientes) – Uruguaiana (rs).

El Programa se constituyó por una coordinación en cada uno de los ministerios de educación de Argentina y Brasil, y por coordinadores locales de las redes gestoras vinculados por el lado brasileño, a las secretarías municipales de Uruguaiana, Iraquí, São Borja y Foz do Iguaçu y a las secretarías de estados de la educación de Santa Catarina (Gerência

Regional de Educação de Dionísio Cerqueira) y de Paraná. Y por el lado argentino, los coordinadores se vinculaban a los ministerios provinciales de educación de Corrientes y Misiones (Argentina-Brasil, 2007). A partir del compromiso firmado con las autoridades provinciales, cada provincia identificó un responsable por el Programa, y cada escuela designó un coordinador que presenciaba los encuentros de planeamiento y se ocupaba del registro audio-visual de las aulas (Sagaz, 2013).

La implementación del PEBF desde Argentina se enmarcó en una “descentralización acompañada”, el Ministerio de Educación elaboraba un plan de acción a nivel nacional estableciendo líneas estratégicas con sus respectivos financiamientos, el cual era internalizado por cada provincia de manera autónoma, de acuerdo con las prioridades particulares de cada ministerio provincial [entrevista G].

En Brasil el PEBF sufrió de un desamparo legal e institucional ya que no fue contenido en el Plan Plurianual (PPA) del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, ni como proyecto ni como programa temático (Sagaz, 2013). Como consecuencia, su financiamiento se realizó a través de una línea específica de fondos, como una “acción de programas de formación” de la Coordinación de Formación de la

Secretaría de Educación Básica. Sin embargo, como afirma Sagaz (2013), la implementación del PEBF en Brasil adquirió cierta autonomía y favoreció una gestión indirecta al verse enmarcada por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB, 1996), la cual reconoce que la educación debe adecuarse a las particularidades locales de cada establecimiento educativo, el cual posee autonomía en la forma de organización para lograr un proceso de integración entre la comunidad y la escuela.

El PEBF fue puesto en marcha por actores locales. La primer reunión entre estos se celebró en la ciudad de São Miguel do Oeste (Santa Catarina) el 8 y 9 de diciembre de 2004, involucrando a autoridades escolares y a expertos del Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística (IPOL)<sup>1</sup>, institución brasileña encargada de realizar los diagnósticos y el acompañamiento pedagógico para las escuelas-espejo en todas las fronteras, con la supervisión del Ministerio de Educación [entrevista F].

Luego se celebró el 16 y 17 de diciembre de 2004 la primera Reunión Técnica Bilateral en Buenos Aires; y los ministerios de educación constituyeron un Grupo de Trabajo para encaminar las acciones futuras del Programa. En esta reunión se conocieron los equipos de

<sup>1</sup> En 2011 el PEBF pasó a la órbita del Ministerio de Educación, en la Coordinación de Ensino Fundamental; el IPOL quedó desvinculado del Programa quedando sus tareas a cargo de las universidades federales. Además, el Programa, que había estado recibiendo recursos del Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), comenzaría a recibir financiamiento a través del Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Acta GT-EF No 02/10; Acta GT-EF No 02/11). Esta decisión política/administrativa pareció ser consecuencia del contexto político del país que estaba atravesando momentos delicados, y el cambio de orientación en las políticas educativas del Ministerio [entrevista F]. Asimismo, se había eliminado la figura de “coordinador técnico” dentro del Ministerio (Sagaz, 2013). Mientras tanto, en Argentina, estas tareas seguían concentradas en los equipos técnicos ministeriales.

ambos países y crearon una base conceptual consensuada para comenzar a implementar el PEBF en 2005, en el primer ciclo básico del sistema educativo argentino, lo que corresponde al primer segmento de la enseñanza fundamental de Brasil. El resultado de esta primer reunión de “alto nivel” fue el “Plan Operativo Diciembre 2004 – Diciembre 2005”, en el cual se establecieron las acciones con su respectivo calendario de ejecución, los responsables locales y las fuentes de financiamiento del PEBF a cargo de los respectivos ministerios. Asimismo, se acordaron las bases de la Primera Etapa del Plan de Capacitación Docente (Argentina-Brasil, 2004).

Tras definir el modo en el que se iba a implementar el Programa y con base en el primer borrador del PEBF, el equipo argentino elaboró en 2005 una resolución creando la Escuela Bilingüe Intercultural Nro. 1 en la Escuela de Frontera Jornada Completa Nro. 604 de la localidad de Bernardo de Irigoyen, en la provincia argentina de Misiones (Resolución N° 24/05 del Consejo General de Educación). La misma constituyó una unidad operacional con el colegio Theodoreto de la ciudad brasileña de Dionísio Cerqueira, las instituciones educativas se encontraban separadas apenas por doscientos metros.

La naturaleza de la demanda del Programa fue entonces intergubernamental y luego adquiere el carácter multilateral en 2006 bajo el marco institucional del Sector Educativo del Mercosur. La naturaleza del PEBF fue bilateral, de “alto nivel”. El PEBF no surge ante la necesidad y demanda de la población fronteriza, sino que nace de forma bilateral por intereses compartidos entre los mencionados países y

voluntad política de los ministros de educación de cada país de ese momento [entrevistas E; G].

La brecha temporal entre el proyecto piloto y el inicio e implementación del PEBF fue relativamente corta [entrevista E]. La dimensión temporal del PEBF indica que, en sus inicios, esta iniciativa de CSSD fue implementada respetando los plazos y actividades estipulados. Según las entrevistas realizadas, el PEBF alcanza un auge en sus actividades hacia 2008 y 2009, y luego el Programa comienza a enfrentar ciertos obstáculos, que serán desarrollados en el próximo apartado [entrevistas F; G].

### **3.2 Formulación, negociación e implementación: hacia una experiencia regional**

Según el discurso oficial, el Programa tuvo como objetivo desarrollar “un modelo de enseñanza común en las escuelas de frontera, garantizando, de esta forma, que alumnos y docentes tengan la oportunidad de educarse y comunicarse en las dos lenguas a partir del desarrollo de un programa intercultural” y, asimismo, “lograr que los alumnos egresados se transformen en ciudadanos activos para convertir la frontera en un espacio democrático de cooperación” (Argentina-Brasil, 2007, pp. 17-19). Desde la perspectiva de la CSSD transfronteriza, el PEBF se creó para “(...) permitir, organizar, fomentar la interacción entre los agentes educativos y las comunidades educativas involucradas, de manera tal de propiciar el conocimiento del otro y la superación de obstáculos al contacto y al aprendizaje. Este contacto con el otro implica necesariamen-

te el contacto con la lengua hablada por él” (Argentina-Brasil, 2007, pp. 23-24).

El PEBF brindó la posibilidad de superar la idea de frontera nacional como una barrera, como un límite territorial, y entenderla como un espacio de acceso a oportunidades sociales y económicas nacidas de la presencia y en la interacción con el otro, de la interculturalidad. Esta mirada de las zonas o regiones de frontera implica superar prejuicios y disputas originadas en el período histórico anterior, o de la afirmación del Estado Nacional como instancia única de atribución de identidad, lo cual presentaba al otro como amenaza o como negación (Argentina-Brasil, 2007). Así, el enfoque de contenido se basaba en la concepción de una cooperación solidaria. El PEBF apoyaba el intercambio de experiencias educativas e información para armonizar los sistemas educativos vigentes en contextos democráticos, a partir de lo cual se esperaba afianzar las capacidades nacionales en zonas de frontera y contribuir a la disminución de las asimetrías locales.

La construcción conjunta de este modelo de enseñanza común se basó en una serie de acuerdos y negociaciones que todas las partes de los sistemas educativos participantes realizaban dentro de un esquema consensuado, en un primer momento en las reuniones técnicas bilaterales y por los trabajos de la Comisión Curricular (cc) creada en 2006 (Argentina-Brasil, 2007). La cc buscaba formular, de forma conjunta, una propuesta metodológica para construir un diseño curricular adecuado para las escuelas-espejo (Sagaz, 2013). La cc se reunía cada seis meses, también sistematizaba las experiencias pedagógicas para la elabora-

ción de documentos conjuntos debatidos y consensuados en las reuniones bilaterales. La cc estaba integrada por las y los docentes, asesores pedagógicos escolares y jurisdiccionales, el equipo técnico argentino y el Ipol [entrevista G].

Los equipos binacionales definieron la forma de implementar el PEBF a través del sistema de ciudades gemelas internacionales, “aquellas ciudades que cuentan con una ciudad cercana y colega en el otro país, promoviendo las condiciones ideales para el intercambio intrafronterizo” (Argentina-Brasil, 2007, p. 8). En 2006, el Programa se amplió a las localidades de Puerto Iguazú de Misiones y Santo Tomé y La Cruz de Corrientes (ver tabla 2). En el mismo año se creó la Escuela Bilingüe Intercultural Nro. 2 en la Escuela “Las Leñas” de Puerto Iguazú, constituyendo una unidad con la Escuela Adele Zanotto Scalco de Foz do Iguaçu (del Estado de Paraná). Para 2007 había siete pares de ciudades gemelas, algunas de las cuales involucraban hasta tres núcleos municipales:

- Monte Caseros (Corrientes) – Barra do Quarai (rs)
- Paso de los Libres (Corrientes) – Uruguaiana (rs)
- La Cruz / Alvear (Corrientes) – Iraquí (rs)
- Santo Tomeé (Corrientes) – São Borja (rs)
- San Javier (Misiones) – Porto Xavier (rs)
- Bernardo de Irigoyen (Misiones) – Dionísio Cerqueira (sc) / Barracão (pr)
- Puerto Iguazú (Misiones) – Foz do Iguaçu (pr)

**Tabla 2**  
**Escuelas espejo argentino-brasileñas pioneras en el PEBF**

Zona fronteriza con Brasil		Escuelas-espejo pioneras	
Misiones: 2 unidades de escuelas	Bernardo de Irigoyen	Nº 1 EIB "Juan Carlos Leonetti"	Escola de Educação Básica Dr. Theodoro de Dionisio Cerqueira (Estado de Sta. Catarina)
	Puerto Iguazú	Nº 2 EIB "Las Leñas"	Escola Adèle Zanotto Scalco de Foz do Iguaçu (Estado de Paraná)
Corrientes: 5 unidades de escuelas	Paso de los Libres	Nº 667 "Vicente Eladio Verón" - J.I.N* Nº 49	Escola Municipal de Ensino Fundamental Localizada no CAIC (EMEF) (Uruguaiana)
	Santo Tomé	Nº 544 "Josefa Fernández dos Santos" Nº 484 "República De Los Estados Unidos Del Brasil"	Escola Municipal Aparício Mariense (São Borja)
	La Cruz	Nº 478 "Gobernación de Tierra del Fuego" - J.I.N Nº 46	Escola Municipal de Ensino Fundamental Vicente Solés (Itaqui)
	Alvear	Nº 123 "José Carmelo Belmont" - J.I.N Nº 35	Escola Municipal de Ensino Fundamental "Otávio Silveira" (Itaqui)

\* J.I.N: Jardín de Infantes Nivel Inicial

Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas realizadas.

El análisis de la infraestructura territorial se torna relevante ya que el Programa tuvo como base los "cruces-docentes", los cuales se realizaban a partir de la disponibilidad de planteles docentes ya formados en ambos países [entrevista G]. Las zonas de frontera abarcadas fueron mixtas, es decir, con zonas secas como húmedas. Sin embargo, gran parte de la zona de frontera que abarca actualmente el PEBF es húmeda, atravesada por el río Uruguay.

Por el lado de Corrientes, Santo Tomé y Paso de los Libres son las localidades que poseen acceso por puente, mientras que las actividades transfronterizas en el resto de la zona de frontera que se incorporaron luego de 2006 al PEBF requerían el cruce en lancha o bote (La Cruz y Alvear - Iraqui). La zona de Misiones comprende una región seca (Bernardo de Irigoyen - Dionísio Cerqueira) y húmeda (Iguazú - Foz do Iguaçu). En la zona seca la

interacción entre los actores locales es por naturaleza mucho más ágil, ya que los costos en términos de tiempo y económicos para cruzar el límite fronterizo son menores en comparación a los que puede representar una región húmeda [entrevista G]. A pesar de ello, la zona húmeda misionera aportaba igualmente cierta facilidad para la implementación el Programa, ya que posee puentes que aligeraban el acceso.

En torno al cruce-docente, los equipos consensuaron tres formas para la organización de las escuelas, a través del método de la enseñanza vía proyectos de aprendizaje (EPA). Una era la Escuela de Jornada Completa (tiempo integral) con la enseñanza en lengua materna en un turno y la enseñanza de segunda lengua en otro turno (como el caso de las escuelas de Dionísio Cerqueira y Bernardo de Irigoyen). Otra era la Escuela en Contra-Turno, solo con las actividades de educación bilingüe intercultural en el turno contrario (Foz de Iguaçu y Puerto Iguaçú). Y también la Escuela de Turno Único, con proyectos realizados de forma bilingüe, con tareas específicas en cada una de las lenguas; este modelo se ha desarrollado en Uruguiana, aunque su escuela-espejo de Paso de los Libres ha funcionado en jornada completa (Argentina-Brasil, 2007; Prytz Nilsson, 2009).

A través del método EPA, el proceso de coordinación del PEBF permitía a las y los actores locales la elección de los proyectos a ser desarrollados en las escuelas, a pesar de ser un método novedoso en contextos escolares (Faria y Thomaz, 2012). Esta innovación permitía que los proyectos fueran adaptados a las características locales del alumnado involucrado, brindando a este proceso de CSSD transfronteriza cierta flexibilidad para modificar el enfoque

intercultural de acuerdo con los cambios de contexto.

La planificación conjunta de los proyectos implicaba encuentros de trabajo cada mes o cuarenta días entre pares de escuelas. Luego del levantamiento de preguntas de interés del alumnado, los proyectos curriculares eran elaborados según la organización de las escuelas y llevados al aula en forma conjunta, por maestros de grado y docentes de cruce. Al final del proyecto de aprendizaje se registraban cuáles conocimientos habían sido efectivamente trabajados e internalizados. A este procedimiento se lo denominó currículo *post-factum*, porque se concentró en las acciones y aprendizajes efectivamente realizados por las y los alumnos, en consonancia con lo establecido curricularmente por cada país y con las disposiciones curriculares comunes desarrolladas por la CC del PEBF [entrevista F].

En el marco de esta negociación se manifestaban las diferentes posturas de enseñanza. Mientras que las y los docentes brasileños poseían autonomía para planear sus clases, sin interferencias del gobierno local, el cuerpo docente argentino se encontraba condicionado por las guías didácticas que recibía del gobierno provincial. Este encuentro en las aulas era el espacio por excelencia de contacto entre actores locales y también donde se manifestaban las mayores tensiones, sobre todo a partir del cuarto año escolar. Ello debido a que en Brasil el aula comenzaba a organizarse de manera interdisciplinaria mientras que en Argentina se organizaba por área [entrevista F].

Estas tensiones que obstaculizaban la operacionalización del PEBF se vinculaban tanto a la dimensión institucional como a la pedagó-

gica. Por un lado, la estructura del sistema educativo brasileño es muy difícil de permear, por eso también las y los actores defendían la idea de crear una modalidad de enseñanza específica en Brasil a partir del cual el cruce-docente se pueda desarrollar por área y no por disciplina, ello no contemplaría más de un día de trabajo. Haber realizado estas modificaciones hubiese mejorado sobremanera el funcionamiento del Programa [entrevista F]. Por el lado de la dimensión pedagógica, la formación docente de Brasil manifestaba un fuerte componente teórico representado por Paulo Freire, contrastando con la tradición docente argentina. Sin embargo, esta diferencia se tomó como un desafío, el cual ha resultado en un proceso de aprendizaje mutuo, logrando consenso para la implementación de estrategias pedagógicas comunes tras el abordaje de la enseñanza a través de EPA (Daviña, 2018).

En tanto, sociedad civil local y las escuelas-espejo involucradas sostuvieron un cronograma activo y consensuado de actividades desde 2004 hasta 2013-2014 dotando al PEBF de un interesante grado de horizontalidad. El interés de las y los docentes en la enseñanza primaria del español y el portugués era recíproco y los contenidos a enseñar en la segunda lengua acordados entre ellos y las autoridades escolares de las escuelas. Tanto las y los actores escolares de Argentina como de Brasil mostraron una entusiasta coparticipación en el Programa [entrevista E]. Todos los actores involucrados en este proceso de CSSD tenían la responsabilidad por los éxitos parciales del PEBF y también por los desafíos que se iban presentando. Ellos se reunían una vez por año en seminarios celebrados en general al culminar el ciclo lectivo para

verificar si el Programa necesitaba adecuarse y sociabilizar los resultados obtenidos en este año [entrevista F].

Como consecuencia de la constante revisión del PEBF, a partir de 2014-2015 se buscó que las y los actores locales tomen conciencia de todos los aspectos de la cultura, de sus puntos de coincidencia y de las diferencias. Esto implicó re-pensar esta iniciativa de cooperación como política pública intercultural a nivel nacional y regional más allá del bilingüismo, para revalorizar la propia cultura y conocer la de los países vecinos participantes [entrevista E]. Asimismo, se pensó necesario un modelo mixto de ejecución, es decir, el uso de estrategias de “cruce” docente y de otras modalidades, como proyectos o talleres de lengua, estadías de las y los alumnos en el otro país, figuras de asistente de idiomas, entre otras (Acta GT-EF N° 01/13) [entrevista G].

Por último, y en relación con la disponibilidad de información pública y transparencia del proceso de coordinación que implicó el PEBF, todo el material producido por el Programa (actas de planificación docente, memorias de seminarios bilaterales anuales, informes semestrales, fotos, etc.) era responsabilidad de los ministerios de educación.

Estos documentos eran guardados en una plataforma web financiada por Brasil, en la que las y los gestores y las escuelas tenían acceso. Para armar este depositario *online* se había contratado a una empresa privada, lo que implicaba un costo muy alto para el gobierno nacional brasileño. La plataforma fue desactivada a finales de 2018, el material quedó registrado por cada Ministerio [entrevistas F; G]. Además se pueden encontrar *online*: el Documento

Escuelas de Frontera - Marco Referencial de Desarrollo Curricular, el Programa “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir el desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español” (Argentina-Brasil, 2004), y el documento de Escuelas de Frontera (Argentina-Brasil, 2008).

Asimismo, luego de 2012 se redactó el Documento Marco Multilateral “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir el desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza de las lenguas predominantes en la región”, cuya producción y edición estuvo a cargo de Argentina [entrevista G].

### **3.3 Frutos del PEBF durante 2004-2015 (resultados parciales)**

Tras los primeros diez años de la implementación del PEBF, los resultados parciales fueron acordes con las dinámicas de coordinación e interacción entre las y los actores, pero se logró parcialmente su objetivo inicial, ya que se presentaron obstáculos financieros, políticos e institucionales que comprometieron la ejecución del mismo y la sostenibilidad de esta experiencia de CSSD [entrevistas B; E; G].

Por un lado, los cambios de las autoridades políticas a nivel nacional en ambos países profundizaron la “congestión” de la comunicación entre las unidades sub-nacionales y el Ejecutivo (Acta GT-EF N° 01/13). Ello produjo cambios en las perspectivas y orientaciones de los ministerios para aplicar las políticas públicas educativas.

En cuanto al marco normativo y legal, a partir de junio de 2012 el Gobierno Federal de Brasil institucionalizó el Programa a través de la publicación del *Diario Oficial de la Unión* (DOU) N° 798, firmado por el entonces Ministro de Educación. Allí se reconocen las escuelas públicas interculturales de frontera que han formado parte del Programa, los principios básicos de funcionamiento (bilingüismo, interculturalidad y planeamiento conjunto), las instituciones que intervienen y sus respectivas tareas. En este último aspecto, el artículo 9 establece que es competencia de las escuelas fronterizas la ejecución y desarrollo del Programa, lo cual confirma la gestión indirecta del mismo.

En contraposición, en Argentina la enseñanza del portugués como lengua extranjera se había establecido desde 1999 en el marco de la Ley N° 25.181 y luego a través de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06, la cual amplió la obligatoriedad de la escolarización hasta el nivel secundario e incorporó en su capítulo xi a la Educación Intercultural Bilingüe como una modalidad en todo el sistema educativo, focalizado exclusivamente en la atención a los pueblos originarios. Asimismo, en 2009 fue sancionada la Ley Nacional N° 26.468, análoga a la Ley N° 11.161 brasileña de 2005, que estableció la obligatoriedad de la enseñanza del portugués en todas las escuelas secundarias, y también a nivel primario en las provincias limítrofes con Brasil (Corrientes y Misiones).

Este marco institucional y legal “liviano” en ambos países favoreció la naturaleza de la gestión descentralizada, pero a su vez implicó

la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, tanto entre las instituciones de un mismo país como de forma binacional. Ello exigió mayores esfuerzos entre las y los actores en el proceso de cooperación. Esta situación implicó mayores costos temporales para las negociaciones y generaba rispideces entre las instituciones de diferentes niveles de los gobiernos de Brasil y de Argentina que debían coordinar la ejecución del Programa, dado el desbalance “jerárquico” entre estas [entrevista F]. Situación agravada por el hecho de que las escuelas brasileñas podían ser municipales o estadales y dependiendo de ello se definían los actores sub-nacionales participantes en los espacios de coordinación del PEBF [entrevista G].

Las condiciones necesarias para la implementación del Programa no estaban garantizadas hacia 2014-2015, ante lo cual se comprometió la continuidad del PEBF. Ambos países comenzaron a transitar situaciones económicas tensas a partir de 2013 diluyendo la voluntad política del Ejecutivo para seguir financiando las acciones del Programa [entrevista G]. Ante la falta de presupuesto, las características de la infraestructura territorial se transformaron en dificultades de seguridad. Los cruces-docentes que se desarrollaban en regiones húmedas con la necesidad de cruzar en bote o lancha se volvieron insostenibles. Y a su vez, la ubicación de las escuelas brasileñas, en general en zonas húmedas o favelas aumentaba la inseguridad para las y los docentes de cruce [entrevistas E; G].

Estos obstáculos que atravesó el PEBF profundizaban y daban cuerpo al principal problema que afectó la sostenibilidad del Programa: la gestión cotidiana. Si bien su origen se vincula a la ausencia de un marco jurídico y normativo

específico para las acciones regionales en zonas de frontera, este principalmente se relaciona con la distinta lógica y perspectiva con la que funcionan los sistemas educativos de cada país [entrevista F]. Las y los actores involucrados no lograron un consenso sobre cuestiones pedagógicas para la implementación gradual del PEBF, por lo que en 2010 el Programa se estancó en la 4<sup>a</sup> serie escolar (Brasil) equivalente al nivel primario en Argentina.

En este sentido, las y los actores argentinos, incluso funcionarios de alto nivel, se mostraron relativamente más abiertos y con mayor flexibilidad para coordinar y consensuar cambios en el sistema educativo argentino hacia un enfoque más intercultural, en principio asociado al bilingüismo (español-portugués) y al respeto y tolerancia hacia las otras lenguas oficiales del Mercosur. En contraposición, la ideología arraigada al monolingüismo de Brasil provocó que el Consejo Nacional de Educación se demorara en acompañar el accionar del PEBF y en garantizar su continuidad en el nivel medio. Paralelamente, sus intenciones para crear posibilidades para incentivar la enseñanza bilingüe y plurilingüe en las escuelas públicas de Brasil fueron escasas, con excepción de la enseñanza para las comunidades indígenas [entrevista F].

Estos problemas condujeron a que el PEBF se reinventara a partir de 2014-2015. Ello brindó la posibilidad a las y los actores locales a tratar de internalizar las experiencias adquiridas hasta el momento y a poner en alerta a los funcionarios de gobierno sobre los desamparos sufridos en los últimos años de implementación de los cruces-docentes entre las escuelas-espejo. Según la perspectiva

de las y los actores involucrados, el PEBF fue una iniciativa ambiciosa e importante de CSSD educativa entre Argentina y Brasil que luego de 2008 trató de “regionalizarse” a otros países del Mercosur, pero con un éxito relativo. En 2015 el PEBF quedó en suspenso, y su expansión a otras zonas de frontera también. De este modo, la replicabilidad del Programa fue moderada.

Por su lado, Argentina había iniciado en 2010-2011 diagnósticos socio-lingüísticos y generó cierto consenso acerca de metodologías y conceptos para las zonas de frontera con Paraguay (Acta GT-EF N° 01/15; y N° 02/15). Mientras que a través de las reuniones del GT-EF con Uruguay realizadas a partir de 2011, se definieron los posibles puntos fronterizos y la modalidad de figura de asistente de idioma para futuras acciones [entrevista G] (Acta GT-EF N° 01/13). Por el lado de Brasil, en 2005 ya hubo negociaciones con Uruguay, y en 2007 se incorporó Paraguay a las reuniones técnicas multilaterales para definir las escuelas que podían participar del Programa, los turnos, los docentes y demás aspectos. Un año después, en 2008, se iniciaron las actividades de planeamiento conjunto con estos países. Asimismo, el PEBF comenzó a ser conducido por el Sector Educativo del Mercosur, invitando también a Venezuela a las reuniones [entrevistas G; entrevista F].

Incluso con un moderado grado de replicabilidad, las capacidades instaladas en las zonas de frontera implicadas fueron relevantes [entrevistas G; F]. En 2010 Brasil contaba con 14 escuelas participantes del PEBF (con sus respectivas pares en los países socios) distribuidas por 24 ciudades gemelas, en las que participaban aproximadamente 4.500 alum-

nos y alumnas (Morello, 2011; Sagaz, 2013). Actualmente, el PEBF se encuentra sin financiamiento por el lado brasileño [entrevistas B; F].

En Argentina, según la entrevista realizada por Daviña (2018) a Liliam S. Prytz Nilsson, del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones, actualmente la única provincia que ha seguido la implementación del Programa en la escolarización primaria es Misiones, involucrando seis establecimientos en la zona de frontera argentino-brasileña. Corrientes suspendió los cruces docentes entre las escuelas-espejo en 2013 [entrevista E]. En Argentina el PEBF tuvo un impacto significativo en ambas provincias, en el marco de normativas nacionales que propiciaban esta iniciativa y las acciones del SEM en esta materia [entrevista G].

Particularmente en Corrientes, a partir del Decreto N° 30 se conformó en 2013 la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe en el Ministerio de Educación. Desde allí se retomaron las tareas que implicaban acompañar pedagógicamente a las y los docentes que habían sido nombrados para trabajar en el PEBF. Un año más tarde, por Disposición N° 594/14, el Consejo General de Educación reconoció como escuelas de frontera a las primeras cinco correntinas involucradas en el PEBF. Y luego, en 2015, se reconocieron nuevas escuelas por Disposición N° 452/15. En Corrientes, la educación intercultural se encuentra presente en la Ley de educación provincial y aunque se interrumpieron los cruces, el PEBF se incorporó como proyecto provincial para los niveles inicial y primario en las escuelas ya involucradas. Asimismo, se realizan acciones de formación

docente para la interculturalidad, en especial seminarios (Acta GT-EF N° 02/15).

Y en Misiones, la Cámara de Legisladores de Misiones provincial sancionó la Ley Provincial VI – N° 141 /09 (antes Ley N° 4518) en octubre de 2009, la cual declaró Política de Estado la Planificación Lingüística en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia. Asimismo, esta estableció la enseñanza obligatoria y sistemática de la educación intercultural plurilingüe en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada a partir de 2015. La Ley creó el Instituto de Política Lingüística con rango de Subsecretaría dependiente del mencionado Ministerio. La creación de esta Subsecretaría fue un gran avance para las políticas públicas interculturales de Argentina y para pensar las fronteras como unidad de gestión, hecho que en Brasil no sucedió [entrevista G].

Los beneficios compartidos arrojados por el PEBF hasta 2015 se basan principalmente en el intercambio de experiencias entre docentes y alumnos, los cuales permitieron afianzar la perspectiva intercultural en las escuelas-espejo. También existió un proceso de aprendizaje entre los equipos técnicos, que repensaron el modo de implementar el PEBF en otras zonas de frontera del Mercosur, aunque actualmente aún esas propuestas se encuentren inacabadas.

El PEBF se consolidó como un espacio de negociación entre las y los actores locales y nacionales, lo cual generó consenso acerca de cuestiones vinculadas a la gestión compartida (Morello, 2011) [entrevista G]. Tanto Argentina como Brasil construyeron una política lingüística dirigida a sus zonas de frontera. Ambos socios internalizaron la perspectiva

intercultural en sus sistemas educativos a nivel local, en pos de tolerar y aceptar la diversidad lingüística y fortalecer la inclusión educativa. A pesar de que la experiencia no se capitalizó como política pública nacional (direccionalizada a todos los niveles educativos), y existieron retos de diferente índole en la construcción de un modelo de enseñanza común, el Programa afianzó el enfoque intercultural en las escuelas-espejo transfronterizas. Como consecuencia, esta temática de la agenda educativa regional se fortaleció.

#### 4. Reflexiones finales

El PEBF comenzó de manera bilateral a través de negociaciones intergubernamentales entre Argentina y Brasil, a los fines de subsanar las asimetrías en los territorios fronterizos y apoyar la educación como espacio cultural de cooperación solidaria. Con ello se buscó contribuir al proceso de integración regional, mitigar las antiguas tensiones bilaterales y dar protagonismo a diversos actores.

El PEBF se concibió y se implementó como una iniciativa de CSSD, respondiendo a un enfoque de cooperación solidaria y cooperación técnica en educación intercultural bilingüe. Por ello, el PEBF es una experiencia de CSSD transfronteriza que definió a las ciudades gemelas internacionales como su lugar de implementación, siendo las unidades de escuelas-espejo el núcleo de ejecución. Cabe aclarar que en los documentos oficiales del Programa se identifica al mismo como “intrafronterizo”, implicando el mismo significado que en este trabajo se le da al carácter transfronterizo de un proceso de cooperación bilateral.

Como bien identifica Prytz Nilsson (2009) y se demuestra en el apartado anterior, el PEBF involucró varios niveles políticos de acuerdos bilaterales: 1) una planificación bilateral a cargo de cada Ministerio de Educación por parte de los dos países, 2) otra planificación bilateral a nivel sub-nacional, es decir, de los estados, municipios y provincias, y 3) otra a nivel local entre actores de la sociedad civil, como las universidades federales y el Ipol (de Brasil), y las instituciones educativas en la que intervienen directivos, asesores pedagógicos, coordinadores y docentes que actuaban en las unidades de escuelas-espejo.

Aun identificándose como CSSD transfronteriza bilateral “reforzada”, la operatividad técnica del PEBF, es decir, la dinámica cooperativa, se encontró a cargo de unidades subnacionales y otros actores locales no estatales (como los gremios docentes en Misiones) y de la sociedad civil (las escuelas principalmente). Así este proceso interpeló a las y los actores locales a poseer un rol activo en la implementación del Programa, dotándolo de una gestión indirecta y mixta.

Al seguir la matriz metodológica propuesta, el PEBF se puede interpretar como una experiencia de CSSD que combinó elementos de la modalidad transfronteriza y descentralizada en su proceso de coordinación e implementación. La naturaleza indirecta que adquirió el Programa se relaciona con la forma de hacer política pública que en ese momento poseían los Ministerios de Educación, estos establecían las líneas de acción prioritarias a nivel nacional, financiaban las iniciativas y brindaban apoyo técnico, pero eran los gobiernos sub-nacionales quienes implementaban las políticas siendo

fieles a su propia impronta y atendiendo las necesidades locales.

Los rasgos de la modalidad descentralizada que adquirió el PEBF fortalecieron la responsabilidad compartida entre las y los actores involucrados, tanto en términos de costos financieros y de recursos materiales y humanos. Ambos países aportaron recursos y compartieron los costos de la implementación del Programa. Ello favoreció la horizontalidad con la que se desarrolló el proceso. En este sentido, la modalidad de planeamiento conjunto entre las escuelas y asesores técnicos vinculada a la enseñanza vía proyectos de aprendizaje beneficiaron la horizontalidad y la participación de las y los actores locales. Lo cual también facilitó el grado de adaptabilidad de esta cooperación a través del uso del currículo *post-factum*.

Los frutos del PEBF hasta 2015 son los resultados parciales arrojados por la interacción entre las y los actores locales, que demostró ser el “alma” del Programa, pero también una fuente de obstáculos en su implementación. Según lo analizado, estos obstáculos fueron de índole financiera, política e institucional y afectaron negativamente la sostenibilidad del PEBF. La infraestructura territorial fue otro factor que afectó la implementación del Programa abarcando regiones húmedas y secas. Ello atribuyó diferentes características al territorio, siendo que las regiones húmedas sin accesos fueron las que representaron un mayor obstáculo para la interacción entre actores locales.

El PEBF estuvo marcado por un fuerte componente político (voluntad política del gobierno de turno por apoyar o no el Programa), el cual primó e influyó sobre las otras problemáticas con las que tuvieron que convivir los

actores para llevar adelante las actividades. El principal problema de este proceso de coordinación de políticas fue la distinta lógica y perspectiva con la que funcionan los sistemas educativos de cada país. Uno mono lingüista, con la influencia de Freire, y con cierta autonomía en su funcionamiento sub-nacional (Brasil); y otro con una tendencia al bilingüismo, abierto a propuestas educativas interculturales y bajo las limitaciones de las guías didácticas y pedagógicas nacionales (Argentina). Dado este contexto, en 2015 el PEBF quedó en suspenso, y su expansión a otras zonas de frontera también. La replicabilidad del Programa fue intermitente y moderada.

Finalmente, las capacidades instaladas y los beneficios mutuos en las zonas de frontera fueron relevantes, surgidos del intercambio de experiencias entre docentes y alumnos, los cuales permitieron afianzar la perspectiva intercultural en las escuelas-espejo. Y también del proceso de aprendizaje entre los equipos técnicos. Asimismo, el PEBF logró institucionalizarse localmente en Argentina. Según las y los entrevistados, a pesar de que el PEBF logró parcialmente su objetivo, esta iniciativa se concibió como un espacio de negociación entre todos los actores y dicha interacción permitió quebrar con muchos pre-conceptos y prejuicios existentes en la zona de frontera y entender este territorio como un lugar de convivencia pacífica, democrática y de cooperación solidaria.

## 5. REFERENCIAS

Argentina-Brasil. (2004). Proyecto “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir

del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español”.

Argentina-Brasil. (2008). Ministério da Educação e Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Escolas de Fronteira, Brasília e Buenos Aires: MEC; MECT.

Argentina-Brasil. (2012). Documento Marco Multilateral “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir el desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza de las lenguas predominantes en la región”.

Ayllón, P. B. (2013). El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento*, 1(1), 126-142.

Carneiro Filho, C. (2013). Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Geografia. Porto Alegre, Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS).

Cruz, J. M. (2019). La cooperación transfronteriza en América Latina y el Caribe: nuevos retos y escenarios, en Gordon, L. B. & Ramírez, M. G. (coord.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid: Catarata, pp. 221-232.

Daviña, L. (2018). Entrevista a Liliam Sofía Prytz Nilsson, directora a cargo del Instituto de Políticas Lingüísticas, Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Misiones”. *Revista La Rivada*, 6(10), 51-58.

Penha, B. O.; Desiderá Neto, W. A. O. & Moraes, R. F. D. O. (2017). *O Mercosul e as regiões de fronteira*. Rio de Janeiro: Ipea.

- Díaz, J. (2014). *Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales. Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina*. Colección de Estudios de Investigación, No. 8. Barcelona.
- Faria, I. F. & Thomaz, K. M. (2012). Ensino via Pesquisa: a universidade para a diversidade latinoamericana. *Gragoatá*, 17(32), 137-151.
- Grupo de Trabajo de Escuelas de Frontera. Actas de reuniones utilizadas y disponibles entre 2010 y 2015.
- Hirst, M. (2010). América Latina y la css: reflexiones conceptuales y políticas, en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Catarata/ IUDC-UCM, 17-39.
- Hourcade, O. & Oddone, N. (2012). Gran Chaco Sudamericano: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza. Buenos Aires: Informe preparado para Redes Chaco y Fundación Avina.
- Keohane, R. O. (1993). Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War. En Baldwin, D. (ed.). 269-300.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Keohane, R. O. (1984) *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Malacalza, B. (2019). Theoretical Perspectives in International Relations on the Politics of Aid. In Olivé, I. and Perez, A. *Aid power and politics*. London, UK: Routledge. (En prensa.)
- Milani, C. R. (2015). Brasil y la cooperación Sur-Sur descentralizada: desafíos para la política exterior. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 35, 7-17.
- Morello, R. (2011). Educação Linguística: compartilhar a gestão, promover as línguas, qualificar as políticas - desafios e novos protagonismos. *IDEACAO*, 13 (2), 11-20.
- Oddone, N. (2014). Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. *OIKOS* (Río de Janeiro), 13(2), 129-144.
- Ojeda, T. M. (2019). La Cooperación Sur-Sur Transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ods, en Gordon, L. B. & Ramírez, M. G. (coord.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid, España: Catarata, 47-60.
- PIFCSSD. (2013). Generando Indicadores para la Cooperación Sur-Sur. Documento de Trabajo No. 4. PIFCSSD. Montevideo.
- Prytz Nilsson, L. (2009). La Educación Intercultural Bilingüe de Frontera (EIBF) en Argentina. Resumen de gestión (2004-2009). Informe presentado en el I Congreso de Profesores de Portugués. Posadas, 9 de octubre de 2009.
- Rhi-Sausi, J. L. & Oddone, N. (2010). *Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay. La política internacional subnacional en América Latina*, 209-258.
- Rhi-Sausi, J. L. & Oddone, N. (2011). La cooperación transfronteriza en América Latina y el Mercosur, en *Integración y Cooperación Fronteriza en el Mercosur*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-Aecid y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, 33-107.
- Sagaz, M. R. P. (2013). Projeto escolas (interculturas) bilingües de fronteira: análise de uma ação político

- linguística. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Linguística. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Segib. (2010). Desafíos de la Cooperación Sur-Sur. Resumen del análisis efectuado en el marco del seminario-taller “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio de experiencias”, San Salvador: 31 de mayo, 1 y 2 de junio, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- Segib. (2016). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016. Madrid: Segib.
- Segib. (2017). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017. Madrid: Segib.
- Sogge, D. (2015). Donors helping themselves. *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 280-304.
- Steiman, R. y Machado, L. O. (2012). Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica, en Trinchero, H. y Machado do Oliveira, T. C. (orgs.), *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande, Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD).



# Las organizaciones de la sociedad civil en el contexto de la Cooperación Sur-Sur chilena: las potencialidades de una asociación estratégica para el desarrollo

**Catalina Pérez Gaete\***

## RESUMEN

El presente artículo se centra en la relación entre las organizaciones de la sociedad civil (osc) y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agcid), en el marco de la evolución del sistema de cooperación nacional para el desarrollo, presentando los principales rasgos y características que aportan ventaja a las osc como agentes de cooperación, y enfatizando el rol complementario que cumplen en proyectos de desarrollo ejecutados por

Agcid. La finalidad de este artículo es relevar las potencialidades de las osc como agentes de cambio e integración para la css del país, en un escenario determinado por nuevos e inéditos desafíos para Agcid que requieren la consolidación de mecanismos innovadores de cooperación y de una estrategia multi-actores.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur; organizaciones de la sociedad civil; Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cooperación multiactor.

---

\* Antropóloga social. Profesional de Apoyo en Generación de Contenidos para Dirección Ejecutiva, Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Santiago (Chile). [cperez@agci.gob.cl]; [<https://orcid.org/0000-0002-0048-5015>].

Recibido: 13 de junio de 2019 / Modificado: 13 de agosto de 2019 / Aceptado: 14 de agosto de 2019

Para citar este artículo:

Pérez Gaete, C. (2020). Las organizaciones de la sociedad civil en el contexto de la Cooperación Sur-Sur chilena: las potencialidades de una asociación estratégica para el desarrollo. *OASIS*, 31, pp. 123-144

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.08>

# **Civil Society Organizations in the context of Chilean South-South Cooperation: the potential of a strategic partnership for development**

## **ABSTRACT**

This article focuses on the relationship between Civil Society Organizations (csos) and the Chilean Agency for International Development Cooperation (Agcid), within the framework of the evolution of the national development cooperation system, presenting the main features and characteristics that provide an advantage to csos as cooperation agents, and emphasizing the complementary role they play in development projects executed by Agcid. The purpose of this article is to highlight the potential of csos as agents of change and integration for the country's ssc, in a scenario determined by new and unprecedented challenges for Agcid that require the consolidation of innovative cooperation mechanisms and a multi-actors strategy.

**Key words:** South-South Cooperation; Civil Society Organizations; Chilean Agency for International Development Cooperation; International Development; Multi-stakeholders Cooperation.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, la arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

(CID) ha experimentado profundos cambios en su composición. La irrupción de nuevos actores del desarrollo no-gubernamentales, ha delimitado una nueva cooperación más amplia e integradora. En este escenario, las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) han adquirido gradualmente un rol destacado en los procesos de integración y de cooperación.

En el caso de Chile, el país ha experimentado en los últimos años un cambio en su posición en el sistema internacional de cooperación, pasando de ser receptor neto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde principios de los años noventa, a ser un receptor disminuido, con una activa política de cooperación en términos cualitativos y cuantitativos, por medio de acciones de Cooperación Sur-Sur (css) y Cooperación Triangular. Además, el nuevo estatus del país como país graduado de renta alta ha promovido la búsqueda de mecanismos innovadores de cooperación en pos de incorporar más y nuevos recursos humanos, financieros y técnicos, mediante la incorporación de diversos actores del desarrollo a los esfuerzos de cooperación que realiza la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agcid).

De manera particular, las osc poseen ventajas estratégicas frente a la cooperación que ejecutan las entidades públicas. No obstante, la nueva posición del país en el ámbito de la cooperación internacional ha implicado una serie de tensiones entre el Estado y la sociedad civil, que dificultan la articulación de un relato compartido entre ambos actores (Ramis, 2018).

El artículo busca destacar las potencialidades de las osc como agentes de cambio

e integración para la css del país, en un escenario determinado por inéditos desafíos para Agcid, los que requieren la consolidación de mecanismos innovadores de cooperación multi-actorales.

En el segundo epígrafe, se analizan las causas y consecuencias de la (re)emergencia de la Cooperación Sur-Sur (css) en el sistema internacional de cooperación, caracterizando el rol de las osc en el contexto de la Agenda 2030.

Luego, en el tercer epígrafe se describe brevemente el recorrido histórico de las osc en Chile, enfatizando el papel desempeñado por estas organizaciones durante la dictadura militar y, posteriormente, en el retorno de la democracia.

En el cuarto epígrafe se expone la evolución del sistema de cooperación internacional chileno, desde la creación de Agcid como institución encargada de canalizar la cooperación dirigida al país, hasta su nueva condición como país graduado, señalando los desafíos que esta posición implica para la cooperación nacional.

Después, en el quinto epígrafe se describen las potencialidades de las osc como actores del desarrollo en el marco de las alianzas estratégicas para el desarrollo, y a su vez, los retos que estas asociaciones deben afrontar para asegurar acciones de cooperación eficaces.

El sexto epígrafe presenta un conjunto de reflexiones finales que se derivan del análisis precedente. Finalmente, en el séptimo epígrafe se detalla la bibliografía consultada para la realización de este artículo.

Para cumplir con el objetivo señalado, el análisis de la información recopilada se efectuó mediante la técnica de análisis de contenido latente, utilizada en este caso para extraer el contenido simbólico de los discursos explícitos y/o implícitos presentes en los documentos seleccionados. Esto en el marco del paradigma hermenéutico, entendido como el estudio, análisis e interpretación de los textos, en el contexto del que forman parte (Rodríguez, *et al.*, 1996; Hernández, 2014).

## **2. EL (RE)SURGIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

Pese a que la css<sup>1</sup> existe desde hace décadas, su intensidad ha variado significativamente en los últimos años. Esto ha contribuido a aumentar el número de actores que participan en ella, y a diversificar enormemente los enfoques e instrumentos de cid.

En el caso de América Latina y el Caribe, en la primera década del siglo xxi se gestó un

<sup>1</sup> Naciones Unidas define la css como “*un amplio marco de colaboración entre países del Sur en las áreas política, económica, social, cultural, medioambiental y técnica que implica, al menos, a dos países en desarrollo y que puede hacerse en marcos bilaterales, regionales, subregionales o intrarregionales. En la css los países comparten conocimientos, herramientas, experiencias y recursos para alcanzar metas de desarrollo por medio de esfuerzos concertados*” (Naciones Unidas, en Ruiz, 2019). Por su parte, la Agcid considera a la css como aquella que “*se realiza entre países de igual o menor desarrollo relativo bajo el principio de costos compartidos, resultado de experiencias compartidas y afinidades*” (Ayllón, 2013).

escenario idóneo para avanzar en la integración política, económica, social y cultural entre los países de la región, gestándose un escenario propicio para avanzar hacia una mayor autonomía frente a los centros tradicionales de poder. Esto a su vez motivó un renovado auge de la CSS a nivel regional, la cual fue concebida como instrumento para lograr consensos, y alterar la naturaleza vertical, asimétrica y discrecional de la cooperación Norte-Sur. Esta modalidad de cooperación fue relevada por su potencial para fortalecer capacidades y transferir conocimientos, experiencias, recursos y soluciones técnicas en pos de un desarrollo mutuo entre países emergentes (Calvento y Rolandi, 2015; Santander, 2018; Ruiz, 2019).

Este apogeo de la CSS fue impulsado además por la crisis financiera que estalló el 2008 en los países del hemisferio norte. Ello detonó una importante reducción de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia los países en desarrollo, mientras se consolidaba el empoderamiento que algunos habían logrado en las dinámicas económicas y políticas internacionales, ampliándose el abanico de las formas “tradicionales” de cooperación (Huixtán-Morales, 2016; Ayllón, 2012).

A modo de síntesis, la revitalización de la CSS puede atribuirse a tres factores explicativos: 1) El relativo éxito económico de algunos países del Sur que alcanzaron considerables niveles de desarrollo socio-económico, y adquirieron

nuevas tecnologías y competencias; 2) El rol que la cooperación internacional recibida tuvo en la adquisición de estas capacidades nacionales; 3) Y a la activación de un diálogo político entre países en desarrollo que comprendieron la necesidad de articularse en temas claves para su propio desarrollo (Ayllón, 2010).

El cambio estructural, que se orquestó en la gobernanza de la CID, promovió un trasvase desde un sistema de cooperación unipolar, hacia uno multipolar, complejo y multidireccional con responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas entre los distintos países. Al mismo tiempo, se produjo una difusión del poder hacia actores no-estatales, el cual se dispersó en estructuras y mercados que carecían de control público efectivo (Sanahuja, 2014; Santander, 2018).

## **2.1. Las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo en el marco de la Cooperación Sur-Sur**

La CID ha experimentado en los últimos años un crecimiento cualitativo y cuantitativo exponencial que le ha permitido involucrar un mayor número de agentes e instituciones de distinta naturaleza, y con capacidades y orientaciones diversas (Ayllón, 2014).

De igual manera, los desafíos que plantea la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>” demandaron una redefinición de la

<sup>2</sup> La Agenda 2030 fue adoptada en el 2015 por 193 Estados como una hoja de ruta con el objetivo de afrontar los principales desafíos globales, con miras a un desarrollo sostenible e inclusivo. En este documento se plantearon 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas en los ámbitos económico, social y ambiental.

gobernanza de la cooperación internacional, en pos de una cooperación multidimensional que incorporara nuevos marcos de asociación fortalecidos entre múltiples actores estatales y no-estatales, con potencial de movilizar conocimientos, capacidades técnicas y recursos (Cepal, 2018). Particularmente, las metas del ODS 17 “Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” se orientan al blindaje de los mecanismos de implementación de los ODS, incluyendo las alianzas multiactor en cuyo marco cada parte ponga a disposición sus ventajas para aportar al logro de objetivos comunes, reforzando a su vez las sinergias para lograr apalancar recursos (Surasky, 2017; Gutiérrez, *et al.*, 2018).

Así, y pese a que la CID es eminentemente pública respecto a su origen y la magnitud de los fondos que maneja, en los últimos años se ha incorporado, de forma gradual, a las empresas privadas, la Academia y la sociedad civil en general, componiendo todos ellos un sistema de redes de cooperación (Granguillhome, 2013).

No obstante, este sistema descrito no se encuentra institucionalizado en su totalidad, por lo que el concepto mismo de “sistema” resulta inexacto, en la medida que evoca la existencia de un esquema de cooperación articulado, cohesionado y coherente, lo que contrasta con la realidad, en la que el sistema de cooperación internacional para el desarrollo resultó de una lógica de agregación, donde no

existió una entidad política central ni normas imperativas que determinaran inclusivamente la cantidad, formas de trabajo y criterios de asignación de la ayuda. Debe considerarse entonces que el término de “sistema” es aplicado en este contexto como unidad de análisis, haciendo alusión a una convención metodológica para distinguir sus elementos constitutivos –es decir, los actores que lo integran–, y las interacciones y dinámicas entre estos que dan orden y estructura al sistema internacional de cooperación internacional para el desarrollo (Ayllón, 2014).

Dentro de este sistema, la participación de las osc ha dotado a la css de una visión más amplia y representativa de los requerimientos reales de los países en desarrollo (Granguillhome, 2013), siendo estas entidades uno de sus pilares gracias a la creciente canalización de recursos de las agencias gubernamentales hacia estas organizaciones, además de su *expertise* acopiada en el campo del desarrollo, y su legitimidad social otorgada por sus vínculos con la ciudadanía, y las movilizaciones sociales nacionales y transnacionales (Ayllón, 2015b).

En el caso de América Latina y el Caribe, las osc han acompañado los procesos de democratización regionales, consolidándose como actores destacados en la elaboración e implementación de políticas públicas y en la promoción de los derechos humanos (DD.HH.) (Gutiérrez *et al.*, 2018).

---

Tales objetivos fueron elaborados a través de consultas públicas, y luego de amplias negociaciones entre los países. En estas instancias deliberativas, la sociedad civil participó ampliamente, y de modo constructivo, en el proceso de configuración de esta Agenda (Rodríguez, 2017).

En el 2000, la Declaración del Milenio reafirmó el compromiso para colaborar con las osc y otros actores para promover el desarrollo, lo que dio inicio a la discusión de las alianzas multiactor (González, 2018). Pese a esto, la sociedad civil no estuvo cuantitativamente presente en el desarrollo de la Declaración de París (2005) en parte porque las osc se resistieron a dedicar esfuerzos en una agenda que entendían estaba definida por los países donantes. No fue sino hasta el III Foro de Alto Nivel de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda (2008) que las osc son reconocidas como actores plenos del desarrollo, siendo este papel reafirmado en el IV Foro de Alto Nivel de Busan (2011). Así, la sociedad civil fue incorporada como miembro pleno de los órganos de seguimiento y negociación de la agenda de desarrollo, involucrándose gradualmente en las redes internacionales que se configuraron en estos espacios (Alemany y Freres, 2018).

Cabe destacar que, a diferencia del reconocimiento que las osc han alcanzado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), no ha ocurrido lo mismo en la css, pese a que estas organizaciones han contribuido a asegurar su *boom* en la región. Así, su participación en este ámbito es uno de los aspectos menos explorados en los estudios de cid. Ello porque la mayoría de las investigaciones establecen como unidad de análisis a los Estados nacionales, existiendo pocas referencias sobre la participación de los

actores no-estatales en la css latinoamericana. Se trata así de una agenda de investigación pendiente que podría eventualmente guiar a una segunda generación de estudios sobre la css en la región (Calvento y Rolandi, 2015; Ayllón, 2015a; Soto y Viveros, 2016).

### **3. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CHILENA**

#### **3.1. Las organizaciones no gubernamentales como receptores de flujos de ayuda externa en dictadura**

De modo general, las osc<sup>3</sup> surgen a partir de la motivación de grupos de individuos que buscan proveer de bienes y servicios a determinados sectores de la población que requieren asistencia, o bien buscan movilizar el interés público en dirección a temáticas y demandas sociales específicas. Desde sus inicios, estas organizaciones fueron entendidas como entes sociales distintos del Estado y el mercado con características propias, desplazándose en espacios acotados de acción y adaptándose de modo dinámico a los distintos escenarios políticos, económicos y sociales de los países (Díaz de Valdés, 2016; Soto y Barrientos, 2016).

En el caso de Chile, históricamente ha existido una tradicional presencia de las osc en el ámbito de la satisfacción de necesidades sociales, la implementación de políticas socia-

<sup>3</sup> En el contexto de este artículo, entenderemos las osc como organizaciones conformadas por personas que se asocian en grupos estructurados, con base en normas, intereses y objetivos particulares, para dar respuesta a necesidades sociales, grupales y colectivas (Acotto, en González, 2018).

les, y en el desarrollo de comunidades locales y de pobladores en sectores urbanos precarios (Soto y Barrientos, 2016).

Durante la dictadura militar (1973-1990) proliferaron en Chile diversas organizaciones de base opositoras a este régimen, movilizadas por la voluntad de reivindicar los DD.HH., y apoyar a los sectores sociales severamente afectados por las políticas económicas del régimen militar, operando en un contexto de supresión de derechos sociales, de violenta represión política y de fuerte reducción del gasto social (Gruninger, 2003; Delamaza, 2009).

Estas instituciones –denominadas “organizaciones no gubernamentales” (ONG)– se articularon mayoritariamente en los años ochenta, gracias al respaldo financiero que gobiernos y organismos económicos multilaterales canalizaron hacia espacios alternativos de la sociedad civil. De este modo, uno de los principales factores que incidió en la expansión de las ONG fue el aumento de la oferta de cooperación internacional hacia Chile, promovida por el rechazo internacional que suscitó el terrorismo de Estado, y también por las paupérrimas cifras de pobreza resultantes del modelo de desarrollo adoptado por la dictadura chilena (Fernández, 2018).

### **3.2. El rol subsidiario de las ONG en la transición democrática de Chile**

El retorno de la democracia en 1990 originó una activa reinserción de Chile al ámbito de la cooperación internacional, percibiendo a principios de la década de los noventa la ayuda de otros países que buscaron apoyar el desarrollo nacional. Este proceso suscitó un traspaso de

la cooperación internacional hacia el Estado, el que fue acompañado paralelamente por una transferencia de capacidades técnicas y profesionales desde las ONG hacia el Estado chileno (Egaña, 1991; Delamaza, 2009).

De manera abrupta, las ONG se vieron privadas de fuentes de financiamiento, lo que terminó por debilitarlas, y las presionó para buscar nuevos modos de asociación con el sector público. Paulatinamente, estas organizaciones se articularon de un modo subordinado al Estado como prestadoras de servicios externalizados, función que les permitió asegurar su sostenibilidad y su permanencia en el tiempo. Sin embargo, sus saberes y conocimientos fueron excluidos de los procesos de transición democrática (Soto y Barrientos, 2016; Díaz de Valdés, 2016).

La relación que se dio en términos de consultoría entre las ONG y el Estado puso en jaque el carácter no lucrativo de estas organizaciones, y las obligó a competir por asignaciones de fondos públicos para compensar la pérdida de recursos que provenían de la cooperación. Este escenario condujo inevitablemente a tensionar y fracturar las redes erigidas entre las ONG durante la dictadura, lo que tuvo como resultado su atomización (Delamaza, 2009; Fernández, 2018).

## **4.- CHILE COMO OFERENTE DE COOPERACIÓN SUR-SUR**

### **4.1.-La creación de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional**

Para canalizar la ayuda que el gobierno comenzó a recibir a partir del retorno de la democracia

cia, fue creada por la Ley N° 18.989 la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (Agci<sup>4</sup>) en 1990, como organización instrumental del Estado, responsable de gestionar la cooperación internacional de carácter concesional y de articular el sistema nacional de CID. Este sistema se caracteriza por su alta fragmentación, puesto que varias instituciones y ministerios realizan acciones de cooperación a través de sus áreas o direcciones de asuntos internacionales. Si bien Agcid se configura como el actor central de este sistema, la evolución que ha tenido el rol de la CID en nuestro país ha permitido a distintos actores (regiones, empresas, sociedad civil, entre otros) participar en ella, generando la necesidad de mejorar el conocimiento mutuo y las sinergias entre estos (Lazo, 2012; Agcid, 2015; Amexcid, 2019).

Luego del retorno de la democracia, las ONG buscaron instaurar un diálogo con la Agcid, cifrando sus expectativas en que la Agencia asignaría recursos para otorgar soporte al fortalecimiento de las OSC de acción pública social. Empero, la Agcid optó por no participar en el establecimiento de esta propuesta, dando prioridad a iniciativas de naturaleza política que fueran en beneficio de instituciones que respaldaban al nuevo gobierno (Fernández, 2018).

#### **4.2.-El modelo de Cooperación Sur-Sur de Chile**

A mediados de los años noventa, Chile experimentó un prometedor escenario económico, con tasas de crecimiento cercanas al 6% anual, y una estabilidad política que le permitió proyectarse más allá de sus fronteras (López, 2015).

En 1993, Agcid creó el Programa de Cooperación Horizontal, con el objetivo de compartir las capacidades, los conocimientos y las experiencias que Chile acumuló en materia de políticas públicas durante los primeros años de democracia, con países de menor o similar desarrollo, otorgando prioridad en sus acciones a los países de América Latina y el Caribe (Sánchez, 2010).

Desde un comienzo, los gobiernos democráticos optaron por robustecer la inserción internacional del país por medio de una amplia liberalización económica, materializada principalmente mediante acuerdos y tratados de libre comercio, y la atracción de inversión extranjera. Para aportar a cumplir este objetivo, la cooperación internacional fue empleada para afianzar el modelo de inserción económica externa del país, cumpliendo una función instrumental en pos de crear “buena voluntad” para las empresas chilenas en los mercados

<sup>4</sup> En el 2018, la Agencia cambia su nombre, desde Agencia de Cooperación Internacional de Chile (Agci) al de Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agcid). Para efectos de este artículo, utilizaremos el término Agcid.

regionales y globales (Santander, 2018; Giacalone, 2016). Así, el modelo de CID que surgió combinó la solidaridad con la intención de forjar buenas relaciones vecinales y regionales, distinguiéndose de las osc, cuyo discurso se sustentaba en las carencias estructurales del país (Ramis, 2018).

En la medida en que Chile fue consolidando una doble dimensión en materia de CID –vale decir, como receptor y socio de cooperación– la gestión de Agcid dio un salto cuantitativo y cualitativo<sup>5</sup>, impulsado en parte por el compromiso que el país asumió de cooperar con otros. Al mismo tiempo, el mayor desarrollo relativo mostrado por el país en relación con el entorno regional promovió el establecimiento de programas de becas y esquemas de cooperación técnicas, dentro de los cuales el modelo de css chileno fue adquiriendo forma. Todo lo anterior confluyó en un cambio de paradigma en la CID chilena<sup>6</sup>, en cuyo marco se establecieron vínculos moderados de carácter institucional con la sociedad civil (Agci, 2010; Santander, 2018).

El modelo de css de Chile se sustentó en la auto-percepción del país como actor de cooperación con capacidades diferenciadas del entorno regional, afectando acciones de cooperación en áreas específicas en las cuales Chile posee *expertise* positivamente valorada por sus

contrapartes. Esto a su vez, ha configurado un patrón de cooperación con escasos sesgos ideológicos al momento de elegir a los países destinatarios de CID chilena (Agcid, 2018; Santander, 2018).

No obstante, el Estado chileno ha dispuesto de recursos financieros más limitados en css que otros países en desarrollo, perfilándose como un socio germinal en cuanto a capital financiero. De esta manera, la inclinación de Agcid por gestionar acciones de cooperación puntuales de alta dispersión geográfica se vincularía a los acotados montos de los que ha dispuesto, usufructuando así de la ventajosa relación coste/beneficio, que posee la CID. La cooperación fue entonces instrumentalizada por el Estado como “poder blando” de la política exterior, en pos de percibir retornos en forma de prestigio e influencia al país (Nye, en Ayllón, 2012; Santander, 2018).

De igual manera, la cooperación triangular ha generado beneficios relativos a la gestión del conocimiento, permitiendo incrementar la cooperación que el país otorga. La triangulación opera como un mecanismo que facilita el diálogo entre las demandas de cooperación de la región, y la oferta de los donantes tradicionales, posibilitando a Chile consolidar una posición como socio confiable en el ámbito de la css (Guerra, 2014).

<sup>5</sup> A partir del año 2005, y según Ley 19.999, Agcid empieza a relacionarse con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que convierte a la cooperación en un instrumento para reforzar los propósitos y objetivos de la política exterior de Chile (Guerra, 2014).

<sup>6</sup> Durante el gobierno de M. Bachelet (2006-2010) se hizo explícita la adopción de la css, resultado de la revisión de la arquitectura y los mecanismos del sistema de la CID (Van Klaveren, 2011).

### 4.3. La graduación de Chile como país de renta alta

Agcid ha transitado en los últimos años desde una posición como receptor neto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los albores de la década noventa, a desempeñar un rol dual en el ámbito de la css, el cual implica poner a disposición de otros capacidades, recursos, experiencias y buenas prácticas, considerando a su vez las contribuciones que otros países puedan aportar al país en áreas en las que Chile aún requiere de cooperación, como son protección del medio ambiente, provisión de bienes públicos globales, energías renovables, cohesión social, innovación e infraestructura económica (Santander, 2018; Ramis, 2018).

Pese a las necesidades de cooperación que el país presenta aún, en el 2013, el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), perteneciente a la Ocde, revisó la lista de países elegibles para la AOD, determinando que Chile se graduaría en 2017 como país de renta alta si continuaba superando el umbral de renta per cápita fijada por el Banco Mundial (aproximadamente 12.700 dólares). Esto finalmente ocurrió, y constituye para el país una situación irreversible. Una de las principales consecuencias de este suceso es el cambio de estatus de Chile en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, gracias al cual deja de ser considerado como un país que requiere de cooperación.

Esto ha generado importantes restricciones de cooperación para el país, como son la reducción de oportunidades de formación de capital humano, la imposibilidad de continuar percibiendo asistencia técnica en áreas aún deficitarias para el desarrollo nacional, y el impedimento de acceder a créditos en condiciones ventajosas (blandos) otorgados por los bancos de los países donantes del CAD (Ampuero, 2018; Hernández y Lebret, 2019). Por lo demás, Chile se encuentra alejado de los promedios de cooperación de los países de este Comité, considerando el porcentaje del PIB que el país destina a este ítem<sup>7</sup>.

Por ello, desde el 2016, Chile viene impulsando al interior del CAD/Ocde, una estrategia de mitigación cuyo foco son los desafíos particulares que los países de renta media alta enfrentan para completar sus procesos de desarrollo, como es la desigualdad entre y al interior de los países. El país ha argumentado, en diversos espacios multilaterales, que el uso del ingreso per cápita como único criterio para graduar constituye una forma de exclusión que no da cuenta del carácter multidimensional del desarrollo, y que invisibiliza las brechas estructurales que mantienen aún los países en desarrollo (Agcid, 2018; Hernández y Lebret, 2019). Chile ha buscado así seguir percibiendo cooperación de las fuentes tradicionales, y al mismo tiempo, fortalecer iniciativas de triangulación y mecanismos innovadores de

<sup>7</sup> Mientras en el 2017 la AOD total proveniente de los miembros del CAD equivalió al 0,31% de su Producto Nacional Bruto, la Ley de Presupuesto del 2017 otorgó a Agci una cifra cercana a los 8 millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a un 0,002% del PIB de Chile ese año. Información disponible en <https://datos.bancomundial.org/>

asociación para movilizar más y nuevos recursos (Agcid, 2018).

#### 4.4. La adopción de una Cooperación Multiactores para el desarrollo

En los últimos años, Chile ha consolidado su posición regional y global a través de mecanismos de financiamiento que aportan al ODS 17, es decir, a las alianzas para el desarrollo. Esto ha permitido diversificar la cooperación chilena, incorporando la participación de la sociedad civil en pos de avanzar en inclusión y sostenibilidad (Agcid, 2019).

Para este propósito, Agcid ha impulsado iniciativas de cooperación que involucran a múltiples actores del desarrollo, estimulando

la conformación de alianzas multiactores, entendidas como esquemas de cooperación voluntaria y de carácter horizontal entre el sector público y otros actores, con el objeto de desarrollar iniciativas que colaboren en la implementación de los ODS (Apci, 2016; Agcid, 2018). Este proceso ha sido motivado por la nueva posición de Chile en el sistema de cooperación internacional, y la disminución progresiva de la AOD destinada al país (véase figura 1).

De este modo, Agcid ha puesto en marcha iniciativas de cooperación inclusivas, destacando la creación de una Mesa Multi Actores en el 2017. Esta Mesa constituye un espacio para trabajar y dialogar con actores de la sociedad civil –principalmente sector privado, funda-

**Figura 1**  
**Ayuda oficial neta para el desarrollo recibidas por Chile 1985-2017 (us\$ a precios actuales)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial. Información disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ALLO.CD?locations=CL&view=chart>

ciones y universidades— con el propósito de fomentar una CID plural e integradora (Agcid, 2018).

De igual manera, la conformación del Consejo de la Sociedad Civil<sup>8</sup> (Cosoc), integrado por representantes de la sociedad civil vinculados al quehacer de Agcid, sobresale como un valioso mecanismo de participación ciudadana. Este Consejo<sup>9</sup> posee carácter consultativo y autónomo, y su principal función es actuar como acompañante en los procesos de toma de decisiones en políticas públicas. No obstante, se debe señalar que el rol de este Consejo aún es incipiente (Ramis, 2018).

Resulta importante destacar la elaboración de un primer documento de Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Chile en el 2015, que adopta una mirada más compleja y matizada del desarrollo. En el marco de esta Política se aprobó la primera Estrategia de cooperación internacional del país para el período 2015-2018. En esta hoja de ruta, se explicita la búsqueda de Agcid por abrir nuevos canales de trabajo con múltiples actores, reconociendo el rol de la sociedad civil y sus capacidades instaladas en el ámbito de la CID, así como los conocimientos que estas entidades han acopiado en temáticas relevantes para la css chilena (Agci, 2015).

## 5.- LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTORES RELEVANTES EN LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO

### 5.1.-Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile

En Chile existen más de 240 mil osc oficialmente inscritas, de las cuales cerca de un 48% se registraron entre 2006 y 2015. La reciente conformación de parte importante de estas organizaciones puede adjudicarse a la promulgación de la Ley 20.500 (2011), que agilizó los procesos de inscripción y redujo los costos asociados a la constitución de las osc. De igual manera, este fenómeno puede explicarse también por un estímulo proveniente de la misma sociedad civil moderna por querer establecerse como organizaciones formales (Irarrázaval *et al.*, 2016).

En cuanto a su vocación, alrededor de un 32% se dedica a actividades vinculadas a desarrollo social y vivienda, mientras que aproximadamente un 31% se ocupan en labores de cultura y recreación. Más atrás, en tercer y cuarto lugar, se posicionan aquellas osc que desarrollan iniciativas de investigación y educación, y aquellas relacionadas a asociaciones

<sup>8</sup> El Cosoc de Agcid está integrado por: la Asociación Chilena de Voluntariados, la Universidad Católica del Maule, la Universidad Católica del Norte, la Fundación Ciudadano Inteligente, Asociación Chilena de ONG ACCION, Corporación Asociación Chilena Pro Naciones Unidas, Fundación Un Techo para Chile, Sindicato Independiente de Trabajadoras Sexuales Transgéneras Amanda Jofré, y Fundación Instituto de Ecología Política (Acta Sesión Ordinaria N° 12, 25 de marzo de 2019). Información disponible en [https://www.agci.cl/documents/acta\\_12\\_csc\\_AGCI\\_2019.pdf](https://www.agci.cl/documents/acta_12_csc_AGCI_2019.pdf)

<sup>9</sup> Información disponible en <https://www.agci.cl/index.php/consejo-de-la-sociedad-civil>

gremiales, asociaciones profesionales y sindicatos respectivamente. Finalmente, las osc con menor presencia en Chile corresponden a las organizaciones internacionales, y las de intermediarios filantrópicos y promoción de voluntariado (Irarrázaval *et al.*, 2016).

Es importante mencionar que, si bien no todas las osc se encuentran vinculadas a la cid, la mayoría se han integrado en espacios de debate regionales y globales sobre temas internacionales significativos (Moreno, 2019).

### 5.2. Las ventajas de las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo

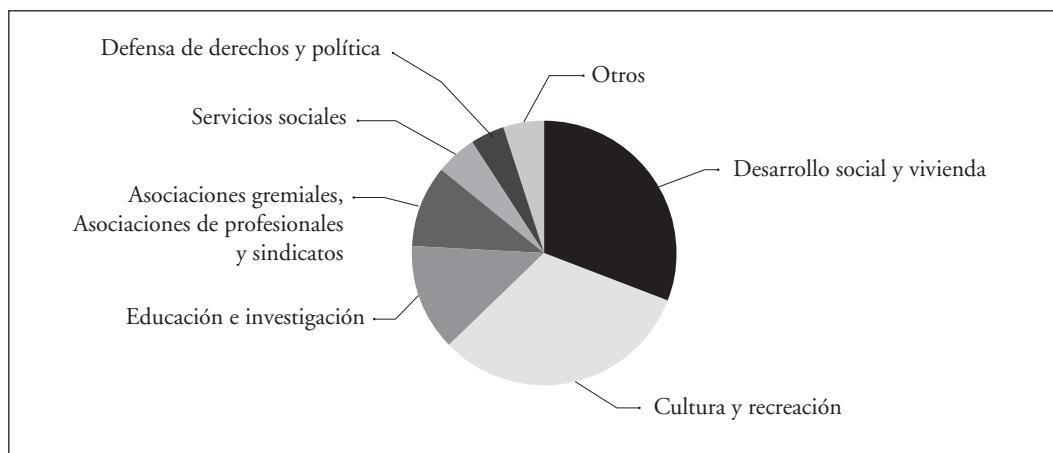
La nueva posición de Chile en el sistema de cid ha implicado una serie de tensiones entre el Estado y la sociedad civil, agravadas por los efectos negativos de las políticas neoliberales acumulados por cerca de cuatro décadas en el

país. Esto propició un estado de insatisfacción social y política generalizada, promovida por el declive del crecimiento global, y que derivó en un cuestionamiento de la legitimidad de las instituciones democráticas y de los actores políticos, que tuvo como protagonistas a las osc (Sánchez *et al.*, 2012; Fernández, 2018).

Esta crisis de confianza hacia las instituciones en el país alentó un favorable auge de las osc, favorecido por sus potencialidades para complementar la labor del Estado en materia social. De este modo, entre ambos sectores se ha forjado una relación de interdependencia caracterizada por una progresiva demanda de recursos de parte de las osc, y al mismo tiempo, una búsqueda de estas por concitar mayor apoyo por parte del ejecutivo a su existencia y su labor (Díaz de Valdés, 2016).

En el ámbito de la cid, estas organizaciones se han posicionado como inestima-

### Organizaciones de la sociedad civil según actividad



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en Irarrázaval *et al.*, 2016

bles fuentes de conocimientos, recursos y capacidades, desempeñando un rol doble –y complementario– en la gobernanza de la CID (Granguillhome, 2013; Apcí, 2016). Por un lado, son co-partícipes en las discusiones sobre la eficacia de la CID, aportando con una perspectiva social en el seno de estos debates. Por otro lado, poseen un destacado papel como ejecutoras de acciones de CID, y ostentan renombrada experiencia en recaudación de fondos. Así, en años recientes, muchas de estas organizaciones han conseguido forjar valiosas redes en el extranjero que favorecen el intercambio de conocimientos entre sus miembros, promueven una mayor eficacia y eficiencia de la CID, aportando de igual manera al fortalecimiento de la democracia en muchos países (Weber, 2011).

En el 2018, 23 organizaciones –específicamente ONG– de la sociedad civil<sup>10</sup> participaron en el quehacer de Agcid, en proyectos bilaterales y triangulares (Agcid, 2019). No obstante, las osc chilenas poseen aún una baja participación en acciones de cooperación gestionadas por Agcid. Este es un pendiente que debe ser subsanado, considerando las ventajas que estas organizaciones poseen para efectuar acciones de desarrollo, entre las cuales podemos destacar (Sánchez *et al.*, 2012; Zamora y Molina, 2016; Díaz de Valdés, 2016; Moreno, 2019):

- Presentan una amplia diversidad y heterogeneidad en sus capacidades, funciones

y en sus recursos financieros y humanos. Asimismo, gozan de gran flexibilidad para planificar, y de importantes competencias para efectuar diagnósticos tempranos.

- Representan un modelo de economía solidaria y una forma de expresión de la ciudadanía, y de sus intereses. Además, sostienen mejores canales de comunicación con la ciudadanía y los medios de comunicación, manteniendo gran cercanía con los problemas locales.
- Pueden canalizar y gestionar mayor participación civil, favoreciendo el robustecimiento de capacidades en las comunidades de las que son parte, y el desarrollo de la diversidad, la creatividad, la tolerancia y el sentido de pertenencia de las y los ciudadanos.
- Dan sustento a la democracia en un marco de relaciones de confianza y reciprocidad.
- Desarrollan bienes públicos globales como educación, justicia, DD.HH. e igualdad, entre otros, aportando a la cohesión e inclusión social mediante la reducción de las asimetrías al interior de las sociedades.
- Fortalecen la probidad ciudadana por medio de la autorregulación colectiva.
- Cumplen un rol fiscalizador sobre el uso de los recursos que emanen de la CSS, instando a aumentar la transparencia de los mismos, y aportando a la rendición de cuentas de los gobiernos.

<sup>10</sup> Además, Agcid trabajó con 44 instituciones académicas (Universidades y Centros de Estudio), y 9 entidades del sector privado (Agcid, 2019).

- Algunas osc que han destacado por sus altos niveles de profesionalización, y por su facultad para acceder a fuentes económicas de la empresa privada.
- Disponen en algunos casos de más y mejor personal especializado y conocimientos en terreno para ejecutar proyectos que los Estados.
- Tienen una visión multigradual de la cid, y coinciden con propuestas de la ciudadanía regional en cuanto apelan a construir una regionalización más allá de la revisión de acuerdos comerciales.

Cabe destacar que los aprendizajes emanados de la experiencia de las osc para movilizar voluntariado constituyen un potencial de amplio valor para Agcid, considerando las nuevas responsabilidades que la Ley N° 21.080 de Modernización de Cancillería confiere a la Agencia en temas de ayuda humanitaria (Ramis, 2018).

En resumen, la consolidación de una perspectiva compartida entre sector público y sociedad civil permitiría ampliar y consolidar el rol de Chile como actor para el desarrollo en el marco de la ccs. Esto porque las osc ocupan un lugar central en el entramado de la sociedad actual, sustentado en sus amplias virtudes como su flexibilidad, rapidez, economía de recursos escasos, cercanía a problemas locales y *expertise* acumulada (Díaz de Valdés, 2016).

### **5.3. La apertura de nuevos espacios de colaboración entre Estado y sociedad civil: el caso del Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza**

En los últimos años, los países de alc han adoptado mecanismos de financiamiento innovadores complementarios a las formas tradicionales de cooperación, en sintonía con los cambios en el panorama del financiamiento para el desarrollo (Cepal, 2015).

A comienzos del nuevo siglo, las osc locales y globales comienzan a abandonar progresivamente su rol instrumental, adquiriendo mayor poder y autonomía en procesos de reivindicación y conquista de derechos sociales y medioambientales, aportando asimismo a construir una democracia más participativa. Diversos organismos internacionales y agencias de cooperación al desarrollo, impulsados por la identificación de problemáticas estructurales del desarrollo, comenzaron a modelar políticas y programas destinados al fortalecimiento de la sociedad civil, multiplicándose de esta forma las fuentes de financiamiento internacional para las osc (Ballesteros, en msgg, 2016).

En este contexto, destacan los fondos de cooperación<sup>11</sup> como mecanismos innovadores para el desarrollo, de entre los cuales, el Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza (fchp) ha destacado como un hito respecto al fortalecimiento de la sociedad civil en el país.

<sup>11</sup> Otros fondos implementados por Chile con éxito son el Fondo Mixto Chile-España y el Fondo Chile-México (Agcid, 2015).

lecimiento de la participación de las osc en el marco de la cid regional y global.

Chile participa desde el 2006 en esta iniciativa internacional, que buscó hacer correcciones en la globalización financiera y suministrar financiamiento adicional para combatir la pobreza, fomentando una globalización con rostro humano. En este contexto, Chile fue el primer país en introducir tasas de embarque de us\$ 2 dólares destinadas a ampliar la cobertura de acceso a diagnósticos y tratamientos para el vih/Sida, la malaria y la tuberculosis (Ffrench-Davis, 2016).

Posteriormente, el gobierno canalizó parte de estos fondos para financiar proyectos de cooperación internacional, en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), creándose el Fchp. Este instrumento de cooperación fue dotado de respaldo legal que le otorga suficiente estabilidad y solidez temporal para establecer una línea de acción orientada a colaborar con las osc (Ffrench-Davis, 2016; Agcid-Pnud, 2019).

Con el Fchp se logra diversificar el rol de estas organizaciones en el marco de la css del país, aportando mayor eficacia a los vínculos colaborativos de Agcid con los países vecinos, y expandiendo las posibilidades para todos los actores involucrados de beneficiarse con los conocimientos y la *expertise* provenientes de la totalidad de los agentes implicados. De igual manera, el Fchp potencia a las osc de menor envergadura y menor peso económico al permitirles postular en alianzas (Ramis, 2018; Moreno, 2019).

En el marco de este Fondo, se han financiado más de 75 proyectos, por un monto cercano a los USD \$12 millones de dólares en Amé-

rica Latina y el Caribe, África y Asia Pacífico. De estas iniciativas, cerca de un 60% han sido ejecutadas por osc chilenas. En consideración a la segunda fase del Fchp (2015-2020), existen en el 2019 cuatro proyectos de cooperación en los que estas entidades participan como socias de cooperación (Agcid-Pnud, 2019).

Existen ciertas osc que han conseguido importantes avances en la construcción de redes internacionales, y que fueron configurando un enfoque de cooperación basado en la duplicación de experiencias de voluntariado y la participación ciudadana, logrando movilizar con éxito recursos humanos y económicos hacia otros países, compartiendo asimismo sus modelos de gestión con diversos actores internacionales (Palma, 2012; Sánchez, *et al.*, 2012).

Entre las experiencias de cooperación más destacadas en el universo de las osc del país, sobresalen las de “TECHO”, organización que busca superar la situación de pobreza a nivel regional, y de “América Solidaria”, organización internacional cuya visión se funda en el desarrollo y la construcción de capacidades en las comunidades y/o personas. En el marco del Fchp, ambas cuentan con valiosas iniciativas de cooperación (Sánchez *et al.*, 2012, ), destacando entre éstas:

- a) El Proyecto “Trabajos de invierno 2013 Chile-Paraguay”, implementado por TECHO-Chile en conjunto con Agcid, posibilitó a jóvenes voluntarios chilenos y paraguayos combinar esfuerzos para edificar viviendas de emergencia para familias de bajos ingresos de los departamentos de San Pedro y Caaguazú (Paraguay). Dos

años después, se realizó una nueva versión del proyecto, con el objetivo de integrar y fortalecer el intercambio de saberes entre voluntarios y las comunidades locales. En esta segunda versión participaron 1200 jóvenes chilenos voluntarios de TECHO, y 300 voluntarios paraguayos (Agci-Pnud, 2015; ONU, 2015).

- b) El Proyecto “Huertos familiares, comunitarios y educativos para el autoconsumo en Centroamérica” (2013-2017), ejecutado por la Fundación América Solidaria –en alianza con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y el Centro de Innovación de Agricultura Sostenible en Pequeña Escala (Ciaspe) de México, y con financiamiento de Agcid– en Guatemala y Honduras, buscaba ofrecer una alternativa alimenticia de calidad a familias en condición de malnutrición y/o exclusión mediante la implementación de huertos de autoconsumo agroecológicos en 4 comunidades locales. Cabe destacar que, en concordancia con la metodología de América Solidaria, se forjaron alianzas con un socio local de cada país para garantizar la sostenibilidad del mismo (América Solidaria, 2017).

#### **5.4. Los desafíos de las alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado en el marco de la cooperación internacional chilena**

Pese a las múltiples ventajas que conlleva el establecimiento de asociaciones estratégicas para el desarrollo entre las osc y el Estado en el ámbito de la cid, existen igualmente numerosos

desafíos que deben ser afrontados para asegurar el éxito y la sostenibilidad de estas alianzas de cooperación. Entre los más importantes, podemos relevar algunos (Sánchez *et al.*, 2012; Guerra, 2014; Ramis, 2018; Moreno, 2019):

- Las osc deben contar con espacios establecidos de participación (seminarios, talleres), que permitan generar un diálogo permanente con Agcid, en donde todos los actores expresen sus inquietudes y sugerencias. Para ello, se debe aprovechar el potencial que la Mesa Multi Actores dispone para construir redes de innovación e intercambiar experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre estas entidades y el Estado.
- Existe la carencia de un relato compartido entre el Estado y la sociedad civil, que articule un discurso que legitime socialmente una política más activa en esta materia. Por esto, resulta crucial que se diseñen estrategias que promuevan la generación de una masa crítica de ciudadanos que sean conscientes de las problemáticas regionales, esto considerando que la opinión pública no se encuentra sensibilizada con la cooperación que se otorga a otros países, por lo cual las osc que desarrollan actividades de cid suelen ser criticadas por no otorgar prioridad a los problemas internos del país. Por lo demás, existe un bajo consenso en el país sobre lo que significa ser donante de cooperación y, por lo tanto, sobre cuál es el rol de la cooperación dentro del desarrollo nacional.
- Es necesario que tanto la sociedad civil como el Estado exploren nuevas formas

de planificación y evaluación de la cooperación en una lógica de colaboración intersectorial, en pos de medir su impacto real. Esto posibilitará replicar proyectos exitosos y buenas prácticas de cooperación.

- La css, al ser una herramienta de la política exterior del país, resulta en ocasiones poco idónea para la acción de las osc, puesto que este ámbito es difícilmente permeable a la participación social.
- Las osc deben lidiar con dificultades de naturaleza institucional al cooperar en el extranjero, como son el desconocimiento de las claves culturales y técnicas específicas que reclama esta labor. Asimismo, poseen un limitado grado de internacionalización, consecuencia de una concentración de las mismas en asuntos domésticos, y de los escasos recursos financieros de que disponen muchas de ellas.
- Desde el punto de vista de las osc, la cooperación gubernamental debe apuntar a gestionar iniciativas más solidarias, y menos asistencialistas, con proyectos que sean sostenibles en el tiempo y que impacten positivamente en las políticas públicas de los países beneficiarios.
- Las osc se han consolidado como críticas al modelo neoliberal, siendo parte de los forjadores de nuevas maneras de entender el desarrollo, lo que ha tensionado sus vínculos con el gobierno.
- Se debe considerar que la horizontalidad de las alianzas multiactor no generan necesariamente más eficacia ni mejores resultados.

- Es imperioso establecer un marco normativo y jurídico que ordene y regule los vínculos entre las osc y Agcid.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Chile se encuentra en un momento de transición en su modelo de cooperación.

Por un lado, su graduación como país de renta alta se vincula con la idea de que los países deben asumir las responsabilidades que comporta su propio desarrollo, cuestión que no buscamos discutir. No obstante, el empleo de límites arbitrarios de ingresos para definir categorías de desarrollo genera nuevas y complejas consecuencias para el país en el ámbito de la cid. La Agenda 2030 además ha aportado nuevos marcos de acción para la cid chilena, motivando la revisión en las formas de proceder en el ámbito de la cooperación nacional. El país debe ser capaz de repensar una cooperación diferente, acorde con los retos y desafíos globales, y con instrumentos y mecanismos innovadores de cooperación.

Para que esto ocurra, será crucial promover la incorporación de nuevos actores a los esfuerzos de cooperación que realiza el país. Este aspecto constituye un pendiente que Chile debe subsanar, si consideramos su condición de donante acotado y los nuevos compromisos y responsabilidades que la Ley de Modernización de Cancillería confiere a Agcid, como institución coordinadora del Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y las nuevas atribuciones otorgadas en materia de ayuda humanitaria.

Las osc –y de manera particular las ong– fueron destinatarias preferentes de la coopera-

ción internacional durante la dictadura militar, ejerciendo un rol de oposición a este régimen autoritario. No obstante, luego del retorno de la democracia, estas organizaciones se vieron impelidas a buscar formas de auto gestionar recursos para poder sobrevivir, logrando algunas de ellas desplegar una importante presencia regional e internacional mediante la conformación de redes de cooperación trasfronterizas.

El conjunto de las OSC chilenas posee un importante capital de recursos y capacidades, consolidándose en años recientes como actores aventajados para el desarrollo por su adaptabilidad, flexibilidad y creatividad para diseñar soluciones, su potencial como canalizadoras de recursos y su inestimable legitimidad social, por nombrar algunas. De este modo, pueden aportar a generar una visión holística, integradora y participativa en el marco del establecimiento de alianzas estratégicas multi actorales de cooperación.

Empero, no existe aún desde Agcid un consenso en cuanto a las expectativas reales sobre la participación de este sector. Esto ha derivado en una baja vinculación entre el Estado y las OSC en el ámbito de la cooperación.

Como desafío futuro, Agcid debe establecer mecanismos normativos claros para una efectiva participación de las OSC en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo chileno y, a la vez, generar espacios reales de encuentro en los que estas organizaciones, y otros actores del desarrollo nacional, puedan contribuir con sus capacidades, sus recursos y su *expertise*. Esto considerando que la cooperación solo es efectiva si en ella participan activamente los actores de la sociedad civil.

## 7. REFERENCIAS

- Agci. (2010). Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile período 2006-2010. Recuperado de [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/bgi/balance\\_agci\\_2006\\_2010.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/bgi/balance_agci_2006_2010.pdf)
- Agci-Pnud. (2015). Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/fondo-chile/undp\\_cl\\_fondochile-Brochure-2015.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/fondo-chile/undp_cl_fondochile-Brochure-2015.pdf)
- Agci. (2015). Estrategia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado de [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/3\\_ESTRATEGIA\\_DE\\_COOPERACION\\_VersionFinal.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/3_ESTRATEGIA_DE_COOPERACION_VersionFinal.pdf)
- Agcid. (2018). Apuntes desde el Sur: desarrollo, cooperación internacional y política exterior. Recuperado de [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/Apuntes\\_desde\\_el\\_Sur\\_2018.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Apuntes_desde_el_Sur_2018.pdf)
- Agcid. (2019). Informe Cuenta Pública 2018. Recuperado de [https://www.agci.cl/cpublica/docs/cuenta\\_publica\\_2018.pdf](https://www.agci.cl/cpublica/docs/cuenta_publica_2018.pdf)
- Agcid-Pnud. (2019). Iniciativas de Cooperación del Fondo Chile contribuyen al desarrollo de otras naciones. Segunda fase 2015-2020. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/fondo-chile/undp\\_cl\\_fchp2020.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/fondo-chile/undp_cl_fchp2020.pdf)
- Alemany, C. y Freres, C. (2018). América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5 (1): 59-84.
- América Solidaria. (2017). Sistematización huertos familiares, comunitarios y educativos para el autoconsumo en Centroamérica. Recuperado de <http://chile.americasolidaria.org/wp-content/uploads/2017/11/Sistematizacio%cc%81n-huertos.pdf>

- Amexcid. (2019). Estudio comparativo de 16 agencias de cooperación internacional para el desarrollo: Insu-  
mos para su análisis y reflexiones. Recuperado de  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/474927/Estudio\\_Compartivo\\_Agencias\\_de\\_Cooperaci\\_n-comprimido.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/474927/Estudio_Compartivo_Agencias_de_Cooperaci_n-comprimido.pdf)
- Ampuero, R. (22/06/2018). La Graduación de Chile.  
*La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/opinion/noticia/la-graduacion-chile/216260/>
- Apci. (2016). Las alianzas multiactor de cooperación internacional para el desarrollo sostenible. Recu-  
perado de <http://www.apci.gob.pe/Novedades/Marco%20Conceptual%20Alianzas%20Mul- tiactor31032017.pdf>
- Ayllón, B. (2010). El impulso a la cooperación Sur–Sur en América Latina: ¿Nuevas formas de coopera-  
ción regional? *Breviarios de Relaciones Internacio-  
nales* (16): 1-12
- Ayllón, B. (2012). La cooperación Sur-Sur en América Latina. En Cairou *et al.*, *Actas Congreso Internacio-  
nal América Latina: La autonomía de una región*.  
Madrid, España: 1253-1269.
- Ayllón, B. (27-28/08/2012). Cooperación Sur-Sur, or-  
ganizaciones de la sociedad civil y desarrollo de ca-  
pacidades en América Latina. *Retos y Nuevos Temas  
en la Relación entre Gobiernos y Sociedades Civiles*.  
Seminario llevado a cabo en Ciudad de México.
- Ayllón, B. (2014). La gobernanza de la cooperación y el  
rol de las organizaciones de la sociedad civil en la  
cooperación Sur-Sur. *Revista Internacional de  
Cooperación y Desarrollo*, 1 (2): 57-89.
- Ayllón, B. (2015a). La cooperación Sur-Sur en América  
Latina y el Caribe. De una época dorada a una fase  
incierta. *Anuario de Integración* (11): 134-170.
- Ayllón, B. (2015b). Los desafíos de la participación de  
las organizaciones de la sociedad civil en la coo-  
peración Sur-Sur. *Documento de Trabajo del CIES*  
(10): 1-14.
- Calvento, M. y Rolandi, M. (2015). Reconfiguración de  
la cooperación Sur-Sur en la región latinoamerica-  
na y la participación internacional de los actores  
subnacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Polí-  
ticas y Sociales*, 15 (224): 315-348.
- Cepal. (2015). Financiamiento para el desarrollo en  
América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico  
desde la perspectiva de los países de renta media.  
Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37767/1/S1500127\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37767/1/S1500127_es.pdf)
- Cepal. (2018). Nuevos desafíos y paradigmas: pers-  
pectivas sobre la cooperación internacional pa-  
ra el desarrollo en transición. Recuperado de  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/1/S1800936\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/1/S1800936_es.pdf)
- Delamaza, G. (2009). ONG, sociedad civil y democracia  
en Chile post autoritario. En *Usos y Abusos de la  
Sociedad Civil*. Plataforma Democrática en Bue-  
nos Aires, Buenos Aires.
- Díaz de Valdés, L. (2016). *Trayectorias en cambio: Un  
recorrido por la historia de las organizaciones de  
la sociedad civil*. Centro de Políticas Públicas uc.  
Recuperado de [https://politicaspublicas.uc.cl/wp-  
content/uploads/2016/11/Cuartoinforme-3.pdf](https://politicaspublicas.uc.cl/wp-<br/>content/uploads/2016/11/Cuartoinforme-3.pdf)
- Egaña, R. (1991). La cooperación internacional: el caso  
de Chile. En Centro de Documentación, Agci.  
Recuperado de [http://www.agci.cl/attachments/  
article/636/ coop\\_int\\_caso\\_chile.pdf](http://www.agci.cl/attachments/<br/>article/636/ coop_int_caso_chile.pdf)
- Fernández, M. (2018). *Retrospectiva de la sociedad  
civil organizada en Chile: 25 años de Acción*.  
Recuperado de [http://accionag.cl/wp-content/  
uploads/2018/12/Retrospectiva-de-la-socie-  
dad-civil-organiada.-25-a%C3%B1os-de-  
acci%C3%93N..pdf](http://accionag.cl/wp-content/<br/>uploads/2018/12/Retrospectiva-de-la-socie-<br/>dad-civil-organiada.-25-a%C3%B1os-de-<br/>acci%C3%93N..pdf)
- Ffrench Davis, R. (2016). Chile y la financiación innova-  
dora para el desarrollo: una experiencia para hacer

- globalización inclusiva. *Estudios Internacionales* (183): 67-92
- González, V. (2018). *La participación de las osc en el contexto de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo; el caso de las osc en México* (Tesis de magíster). México D.F.: Instituto Mora.
- Granguillhome, R. (2013). La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior* (98): 111-125.
- Gruninger, S. (2003). Las ONG durante la transición chilena: Un análisis de su respuesta ideológica frente a su incorporación en políticas sociales de índole neoliberal. *Revista MAD* (9): 77-181.
- Guerra, M. (2014). Agci: análisis de la cooperación para el comercio en el marco de la colaboración Sur-Sur como instrumento de política exterior otorgada en América Latina, durante el período 2006-2013 (Tesis de magíster). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Gutiérrez *et al.* (2018). Punto de inflexión: Así funciona la cooperación Sur-Sur de las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica. *Actua*. Recuperado de file:///C:/Users/Catalina/Downloads/PUNTO\_DE\_INFLEXION.\_Cooperacion\_Intelige.pdf
- Hernández, R. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada. *Cuestiones Pedagógicas* (23): 187-210.
- Hernández, B. y Lebret, P. (2019). Dos décadas de cooperación europea en Chile: una asociación para el desarrollo. *Estudios Internacionales*. 51 (192): 35-56.
- Huitrón-Morales, A. (2016). La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. 5 (1): 88-122.
- Irarrázaval, I. *et al.* (2016). Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015. Pontificia Universidad Católica, Centro de Políticas Públicas uc. Disponible en <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2016/01/PDF-Brochure-Mapa-de-las-Organizaciones.pdf>
- Lazo, M. (2012). Chile y la cooperación internacional: 20 años de experiencia. En Artaza, M. y Ross, C. (coord.), *La política exterior de Chile 1990-2009: del aislamiento a la integración global*, Santiago de Chile: RIL Editores, 367-396.
- López, D. (2015). *Las estrategias de desarrollo económico del sector público en Chile: El caso de la exportación de servicios a partir de 1990* (Tesis de doctorado). Santiago: Universidad de Chile.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2016). *Guía Fondos de Cooperación Internacional 2015*. Recuperado de <http://participemos.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/fondos-internacionales.pdf>
- Moreno, L. (24/05/2019). ¿Por qué una cooperación entre Múltiples Actores? Un bienestar compartido requiere de la academia, la sociedad civil y el sector privado. Presentado en Taller “El rol de la sociedad civil”. Santiago de Chile: Agcid.
- ONU. (31/07/2015). 1.200 jóvenes voluntarios chilenos construirán viviendas en Paraguay con el apoyo del Fondo Chile. Recuperado de <http://www.onu.cl/es/1-200-jovenes-voluntarios-chilenos-construiran-viviendas-en-paraguay-con-el-apoyo-del-fondo-chile-3/>
- Palma, A. (2012). La cooperación y los nuevos donantes: La experiencia de Chile. *Economistas sin Fronteras*, N° 5. Recuperado de [https://fae.usach.cl/fae/docs/opinion/cooperaci%C3%B3n\\_y\\_los\\_nuevos\\_donantes.pdf](https://fae.usach.cl/fae/docs/opinion/cooperaci%C3%B3n_y_los_nuevos_donantes.pdf)
- Ramis, A. (2018). Contexto político y regulatorio de la cooperación internacional chilena. Una mirada desde la sociedad civil. Acción-Aoed. Recuperado de <http://accionag.cl/wp-content/>

- uploads/2018/05/Contexto-pol%C3%ADtico-y-regulatorio-de-la-cooperaci%C3%B3n-internacional-chilena.-Una-mirada-desde-la-Sociedad-Civi-1.pdf
- Rodríguez, G. et al. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*, Granada, España: Ediciones Aljibe.
- Rodríguez, L. (2017). El desarrollo de las ONG de México y su coincidencia con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (91): 59-84.
- Ruiz, L. (2019). 40 años de cooperación Sur-Sur ¿Tiene Iberoamérica algo que enseñar? *Análisis Carolina*. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/ac3.pdf>
- Sanahuja, J. (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. En Mesa, M. (Ed.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global* (pp. 49-83). Madrid, España: Ceipaz.
- Sánchez, F. (2010). *Ánalisis de la actuación de Chile en la cooperación internacional para el desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular*. Documento de Trabajo N° 18. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.
- Sánchez, A. et al. (2012). Una reflexión desde el sector público, la academia y la sociedad civil chilena. Recuperado de [https://www.agci.cl/images/newsletter/tensiones\\_oportunidades\\_chile.pdf](https://www.agci.cl/images/newsletter/tensiones_oportunidades_chile.pdf)
- Santander, G. (2018). Chile como oferente de cooperación Sur-Sur: la progresiva adaptación a los nuevos tiempos y responsabilidades. *Estudios Internacionales*, 50 (190): 9-35.
- Soto, F. y Viveros, F. (2016). Organizaciones de la sociedad civil en Chile: propuestas para financiamiento público y fortalecimiento institucional. *Revista Latinoamericana*, 15 (45): 429-454.
- Surasky, J. (6-8/09/2017). Cooperación Sur-Sur en la Agenda 2030 y hacia el Paba+40. Presentado en la Sesión de Alto Nivel del Foro de Cooperación al Desarrollo de 2017. Buenos Aires: Ecosoc.
- Van Klaveren, A. (2011). La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación. *Estudios Internacionales* (169): 155-172.
- Weber, G. (2011). De la Declaración de París hacia el IV Foro de Alto Nivel en Busán. Perspectivas desde Ecuador y de la región América Latina y el Caribe. En Weber, G. (Coord.), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la Sociedad Civil en el Ecuador* (pp. 21-46). Quito: Ciudad.
- Zamora, E. y Molina, C. (2016). Las organizaciones de la sociedad civil y los principios y alternativas regionales de la cooperación Sur-Sur. En Ayllón, B. (Coord.), *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur* (pp. 177-198). Quito: Editorial IAEN.



## ASUNTOS INTERNACIONALES

### **EL BREXIT Y EL FUTURO DE EUROPA**

*Pedro Manuel Rodríguez Suárez*

### **CHINA Y RUSIA EN TORNO A LA RELACIÓN DE ARGENTINA CON ESTADOS UNIDOS**

*Roberto Miranda*

### **WHAT CAUSED POVERTY REDUCTION IN BRAZIL DURING THE 2000S: SECTORAL GROWTH OR PUBLIC EXPENDITURES**

*Igor Martins y Andrés Palacio*

### **LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DE BOLIVIA COMO ACTORES CONTRAHEGEMÓNICOS EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS**

*Daniel Salgar Antolínez*



# El Brexit y el futuro de Europa

Pedro Manuel Rodríguez Suárez\*

## RESUMEN

Este artículo analiza las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea (UE), desde la ardua incorporación británica en la entonces Comunidad Europea hasta el fenómeno del Brexit. En este orden de ideas, este ensayo posee tres objetivos cardinales. El primero, evalúa las variables que han estado presentes a través de la historia en relación con el histórico distanciamiento británico *vis-à-vis* el proceso de integración del viejo continente. El segundo, analiza desde una perspectiva histórica las administraciones de los ex primeros ministros británicos y sus intereses en relación con la membresía del Reino Unido en la UE. El tercer y último objetivo, crea un escenario hipotético inherente a las consecuencias que eventual-

mente podrían presentarse para el Reino Unido y la UE en relación con el eventual fin de la membresía británica de la UE.

**Palabras clave:** Reino Unido, integración europea, Brexit, opinión pública y euroescepticismo.

## Brexit and the future of Europe

## ABSTRACT

This article analyses the relations between the United Kingdom and the European Union (EU), from the arduous British incorporation into the European Community to the phenomenon of Brexit. In this way, this article has three cardinal objectives. The first, to evaluate the variables that have been present through-

---

\* Licenciatura en relaciones internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, especialidad en estudios europeos por el ITAM y doctorado en estudios de integración europea por la Universidad de Varsovia, Polonia. Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Autor y coordinador de los libros *Hacia una nueva Europa* (2008), *América Latina: integración, cooperación internacional y medio ambiente* (2012), *Hacia la regionalización mundial* (2013), *Las relaciones internacionales de la Unión Europea*, vol. I (2015), *La Unión Europea: Estados miembros, Rusia, Ucrania y temas selectos de la nueva Europa del Este* (2018) y *Hacia una nueva Europa II*, (2017). Asimismo, es autor de un número considerable de artículos científicos publicados en revistas indexadas en América y Europa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2, Conacyt, México. Miembro del grupo de investigación: “Conflictos Socioestructurales y Reconfiguraciones Regionales”, BUAP, México. Ha efectuado estancias de investigación posdoctoral en Polonia, Argentina, Chile, Uruguay y Colombia. [pedrosuarezbuap@yahoo.com.mx]; [<https://orcid.org/0000-0002-6597-5509>].

Recibido: 30 de mayo de 2019 / Modificado: 17 de mayo de 2019 / Aceptado: 19 de julio de 2019

Para citar este artículo:

Rodríguez Suárez, P. M. (2020). El Brexit y el futuro de Europa. *OASIS*, 31, pp. 147-166

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.09>

hout the history of relations between the EU and the United Kingdom that had created the historical British isolationism *vis-à-vis* Europe's integration process. The second, to assess from a historical perspective the administrations of the former British prime ministers and their interests in regard to the position of the United Kingdom within the EU. The third and final objective seeks to create a hypothetical scenario inherent to the consequences that could possibly arise in relation to the end of British membership in the EU.

**Key words:** United Kingdom, European integration, Brexit, public opinion and Euroscepticism.

## INTRODUCCIÓN

El Reino Unido es un Estado que está compuesto por cuatro entidades políticas constituyentes: Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte y forma la segunda economía más grande e importante de Europa, así como la cuarta del mundo, según el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las islas británicas ingresaron en la Unión Europea (UE) en 1973, antes de que entrara en vigor el Tratado de Maastricht en 1993. Cuando el Reino

Unido se incorporó a la entonces Comunidad Económica Europa (CEE) solicitó la cláusula de "exención" del TM, o la cláusula de *option out*, como es conocida en su terminología en inglés. La cláusula de exención fue utilizada por el Reino Unido y la República de Irlanda en aras de quedar excluidos del Acuerdo de Schengen<sup>1</sup>. Posteriormente, el Reino Unido y Dinamarca utilizaron la misma cláusula con la finalidad de quedar excluidos de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. En otras palabras, de absorber al euro, como moneda única europea.

Como es bien conocido, el Reino Unido siempre ha sido considerado como el *outsider* de Europa, debido a su histórico distanciamiento en relación con el proceso de integración de Europa. Asimismo, ha mantenido durante prácticamente toda la historia de sus relaciones con la UE, una actitud bastante euroescéptica *vis-à-vis* la unificación de Europa, lo que le ha provocado serias fricciones con Alemania y Francia, que tradicionalmente han impulsado un proyecto de integración *in situ* de corte federal, así como supranacional. En este contexto, algunos especialistas como Stanislaw Parzymies (2013), han caracterizado la relación histórica del Reino Unido con la UE

<sup>1</sup> El Acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985. Los miembros fundadores de este acuerdo fueron: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos. Posteriormente se incorporó Italia en 1990, España y Portugal en 1991, Grecia en 1992, Austria en 1995, Finlandia y Suecia en 1996 y finalmente Dinamarca en 1996. En cuanto a los nuevos miembros de la UE de Europa del Este, la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia adoptaron el Acuerdo Schengen en el 2007. Cabe mencionar que Irlanda y el Reino Unido, participan solo en algunos aspectos de dicho acuerdo. Bulgaria, Chipre y Rumanía no forman parte del Acuerdo de Schengen, debido a que aún no están preparados para adaptarlo. Finalmente, el Acuerdo de Schengen tiene como objetivo la libre circulación de ciudadanos europeos y de toda aquella persona que haya ingresado al Espacio Schengen de manera legal.

como “un matrimonio ficticio y sin grandes compromisos”.

Las variables en relación con el aislamiento británico en torno al proceso de integración de Europa son varias. En primer lugar, la ubicación geográfica del Reino Unido que lo colocan “dentro” pero a la vez “fuera” de Europa continental. En segundo lugar, a diferencia de la gran mayoría de los países de Europa, el Reino Unido no sufrió a gran escala las consecuencias de las invasiones de Alemania durante la segunda guerra mundial. En este sentido, Londres no sintió la necesidad de reconciliar a las potencias “victoriosas” y “perdedoras” del viejo continente después de la segunda guerra mundial. En tercer lugar, el Reino Unido desde una visión histórica, siempre ha preferido su alianza trasatlántica con Estados Unidos y no con sus vecinos europeos. En cuarto lugar, la relación del Reino Unido con la UE siempre ha sido compleja desde sus inicios hasta el día de hoy. Por citar un ejemplo Francia vetó en dos ocasiones (1963 y 1967) las primeras solicitudes británicas de adhesión a la CEE, lo que hasta

hoy genera una gran irritación en la opinión pública británica, así como los partidos políticos de extrema derecha. En quinto lugar, para el Reino Unido el Commonwealth<sup>2</sup> continúa teniendo un gran peso, debido a que simboliza su legacía como *Imperium Britanicum* y, en sexto lugar, nunca estuvo de acuerdo con establecer una integración de tipo supranacional y mucho menos de corte federal.

Cabe hacer alusión a que cuando se creó la CEE el Reino Unido fue invitado a participar como miembro fundador, sin embargo, rechazó dicha propuesta por el carácter supranacional de la CEE y prefirió crear, en la década de 1960, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)<sup>3</sup>, como contrapeso de la CEE.

Por otro lado, mientras Berlín y París han mantenido a través de la historia el liderazgo de la integración europea, el Reino Unido con frecuencia ha rechazado y hasta refutado dicha integración. Asimismo, cuestiona constantemente las instituciones supranacionales de la UE, así como a los tratados que se han establecido, cuyo objetivo, en la mayoría de los casos

<sup>2</sup> La Comunidad Británica de Naciones o la *British Commonwealth of Nations* representa una evolución histórica de las relaciones de las ex colonias británicas con el Reino Unido, que se encuentran en América, África, Asia y Oceanía. La Commonwealth es una asociación libre compuesta por Estados soberanos que comparten valores y visiones similares, así como un pasado histórico común. Entre los ideales que comparten dichos Estados resaltan: el compromiso por la democracia, el respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho, así como la cooperación en torno al desarrollo sustentable.

<sup>3</sup> La AELC es una asociación de libre comercio compuesta actualmente por Suiza, Noruega y Liechtenstein. Cabe mencionar que este grupo de países no deseó integrarse a la UE y por lo tanto creó su propia organización. Su objetivo consiste en promover la estabilidad económica y el libre comercio entre todos sus miembros. Los miembros fundadores de la AELC fueron: Austria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. La AELC fue establecida el 4 de enero de 1960 por la Convención de Estocolmo. En 1961 se incorporó Finlandia, en 1970 Islandia y en 1991 Liechtenstein. El Reino Unido abandonó la AELC en 1972. Ante el retiro del Reino Unido de la AELC, la mayoría de sus miembros hicieron lo mismo en aras de incorporarse en la CEE.

ha sido incrementar el nivel de integración de la actual UE. Aunado a lo anterior, Londres siempre ha considerado que existen políticas que son “únicas” y “exclusivas” de los miembros de dicha organización y que por ningún motivo pueden ser revocadas o tomadas en consideración por las instituciones supranacionales de la UE.

Resulta importante subrayar que el rechazo británico hacia el modelo de integración supranacional que proponen algunos miembros de la UE, principalmente Alemania y Francia constituye actualmente una de las principales variables en relación con el fenómeno del Brexit (*El Mundo*, 2016). Aunado a lo anterior, Londres siempre ha concebido la integración del viejo continente desde una perspectiva muy diferente en comparación con los principales miembros de la UE que abogan por una unificación de tipo federal, tales como, Alemania Francia, Bélgica, España y Luxemburgo. En suma, siempre prefirió una unificación económica que no fuese más allá de un libre comercio o de un mercado único europeo.

En los últimos años el nivel de complejidad en torno a las relaciones entre el Reino Unido y la UE ha llegado a su máximo nivel, asimismo el euroescepticismo británico ha crecido de manera alarmante, principalmente debido a las siguientes variables: a) desempleo, b) crisis de migración y refugiados políticos, c) poco crecimiento económico, d) pérdida de soberanía, f) contribuciones británicas hacia el presupuesto de la UE, y g) la política agraria común (PAC).

En relación con la migración ilegal o legal que ha llegado en los últimos años al Reino Unido, dicha migración se ha incrementado

de manera alarmante y en la mayoría de los casos los migrantes provienen de África, Asia, así como de los nuevos miembros de la UE de Europa del Este, principalmente de Polonia, Rumanía y Bulgaria. Por citar un ejemplo se calcula que más de un millón de migrantes polacos residen actualmente en las islas británicas. Otros migrantes que han escogido al Reino Unido para mejorar sus condiciones de vida son originarios de algunas ex repúblicas que conformaban la URSS, tales como: Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y la propia Rusia.

Ante lo expuesto, el ex primer ministro británico David Cameron impulsó durante su campaña política, convocar a un referéndum en aras de evaluar la continuidad de la membresía británica de la UE. Cabe mencionar que dicho referéndum tomó efecto el 23 de junio de 2016. Los resultados del referéndum sorprendieron a la opinión pública no solo europea, sino también mundial, debido a que la mayoría de los británicos votó por el fin de la membresía de las islas británicas en dicha organización.

Este ensayo posee tres objetivos cardinales. El primero, analiza el arduo proceso de integración del Reino Unido en la CEE. Asimismo, evalúa las variables que han generado el histórico distanciamiento británico *vis-à-vis* el proceso de integración del viejo continente. El segundo, analiza las administraciones británicas y sus intereses en relación con la posición del Reino Unido en la UE, y el tercer y último, presenta un escenario hipotético en relación con las eventuales consecuencias que podrían presentarse para el Reino Unido y la UE, inherentes al fin de la membresía británica de la UE.

## METODOLOGÍA

Este artículo se fundamenta en una investigación de tipo mixta. En este sentido, es descriptiva y explicativa. Es descriptiva porque describe las relaciones tan complejas que han existido a través de la historia entre el Reino Unido y la UE. Aunado a lo anterior, hace alusión a las variables que han propiciado el histórico rechazo británico hacia el proceso de integración de Europa. Por otro lado, esta investigación es de tipo explicativo porque explica las variables que han generado el aislamiento británico en la UE a través de la historia. Cabe mencionar que se utiliza en este artículo una investigación de tipo explicativa con el objetivo de exponer una serie de factores que afectan hoy en día a la sociedad británica que propicia el rechazo hacia la membresía de la UE, fenómeno que quedó evidenciado con el resultado del referéndum antes mencionado.

Este ensayo se divide en cuatro secciones. La primera se concentra en la compleja incorporación del Reino Unido en la CEE. La segunda, aborda las administraciones de los ex primeros ministros británicos y sus intereses en torno a la integración europea. La tercera presenta un marco hipotético en relación con las eventuales consecuencias que podrían presentarse para el Reino Unido y la UE, inherentes al fin de la membresía británica de dicha organización. Cabe hacer alusión a que en la cuarta y última parte, se exponen las conclusiones de este artículo.

## HIPÓTESIS

La hipótesis que acompaña este artículo es descriptiva de valor. En este contexto, sus-

tenta el planteamiento inherente a que en los últimos años la sociedad británica ha sido severamente afectada por diferentes variables, entre las que resaltan: el desempleo, la crisis de migración y refugiados políticos, el poco crecimiento económico, los efectos negativos de la globalización, así como por el terrorismo. Sin duda alguna, las variables mencionadas han tenido una fuerte connotación en relación con el apoyo de la opinión pública en torno a la membresía de la UE, debido a que, desde la perspectiva de la mayor parte de la opinión pública británica, Bruselas es la responsable de las problemáticas antes mencionadas.

### Marco teórico: teoría de los complejos de seguridad

Este artículo se sustenta en la teoría de los complejos de seguridad. Cabe mencionar que esta teoría es presentada en el libro: *Regions and Powers: a guide to global security order* (Buzan y Waever, 2013). La teoría de la seguridad compleja interpreta los problemas de seguridad que aparecieron en el escenario internacional, en particular en el viejo continente, al concluir el orden bipolar. Sin embargo, para efectos de esta investigación se utilizará la teoría mencionada para comprender la crisis de identidad que actualmente está presente en la sociedad británica que, al final, tuvo como consecuencia el fenómeno del Brexit.

Cabe decir que cuando el autor apunta a “crisis de identidad”, hace alusión a que la sociedad británica ya no se identifica como miembro de un sistema en donde se comparten costos y beneficios mutuos. El término de costos posee varias aristas. En este sentido,

hace alusión a las contribuciones británicas *vis-à-vis* con los fondos europeos y así como ceder políticas soberanas hacia las instituciones supranacionales de la UE. En términos de beneficios, la sociedad y los líderes políticos británicos consideran que los beneficios relativos a la membresía de la UE son relativamente “endeble”, debido a las principales problemáticas que enfrenta Europa que, de una manera u otra, impactan en la sociedad británica, tales como: la crisis migratoria y de refugiados políticos, el desempleo, el terrorismo, el auge de los partidos políticos de ultraderecha, los ultranacionalismos, así como las crisis económicas que afrontan algunos miembros de la UE.

Barry Buzan y Ole Waever fundamentan su teoría desde la perspectiva del neorrealismo, el globalismo, el regionalismo, así como de la identidad colectiva. Para comprender algunas variables que generaron el Brexit, se considera en esta investigación la terminología “identidad colectiva”. Daniela Rodríguez (2017) define el concepto de identidad colectiva como: “un conjunto de rasgos o características sociales, culturales, etc... propios de una colectividad que la definen y la distinguen de otra”. Con base en este concepto se puede defender la idea de que el Reino Unido pocas veces compartió un sentido de pertenencia inherente al proceso de integración de Europa. Cabe hacer alusión a que este fenómeno se vio reflejado cuando rechazó participar como miembro fundador de la otra CE y decidió crear en 1960 la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Por otro lado, el centro de estudio de la teoría de los complejos de seguridad, se concentra en los *complejos de seguridad regional*,

que aparecen en la obra: *People States and Fear: an agenda for international security in the post cold war era* (Buzan, 2007, p. 17), así como en el libro: *Security: a New Framework for Analysis* (Buzan, Waever y de Wildem, 1997, pp. 23-24). Cabe hacer mención a que, en los complejos de seguridad, los actores comparten una identidad colectiva y se identifican como interdependientes, por lo tanto, se establece *in situ* una integración regional en aras de contrarrestar las amenazas que eventualmente pueden afectar la seguridad de dicha región. Una vez más se puede hacer alusión a que el Reino Unido no compartió con el resto de los miembros de la UE la visión referente a la “identidad colectiva”, por lo que refutó constantemente las políticas supranacionales de la UE.

En términos de seguridad, Barry Buzan y Ole Waever mantienen la convicción de que los actores que intervienen para propiciar la estabilidad política de Europa superan la concepción tradicionalista en torno a la “soberanía”. Por lo tanto, el Estado ya no es el único actor que participa en aras de fortalecer y prevenir la seguridad de Europa, así como su desarrollo económico. Como es conocido la integración de Europa es única en el contexto internacional, por lo tanto, su supranacionalidad está por encima de algunas de las políticas soberanas de sus miembros. En este orden de ideas, se puede aludir a que el Reino Unido, así como sus líderes políticos en pocas ocasiones compartieron la idea de ceder la soberanía de políticas cruciales hacia las instituciones supranacionales de la UE, en particular relativas a migración, controles fronterizos, políticas laborales, monetaria (euro), y la apertura de las fronteras.

Finalmente, la teoría de los complejos de seguridad aborda la importancia de la opinión pública en aras de legitimar el fenómeno relativo a la integración regional. Desde esta perspectiva se puede mencionar que la opinión pública británica dejó de creer en los grandes beneficios que proporciona la membresía de la UE, lo que finalmente propició el fenómeno del Brexit.

### **1. EL REINO UNIDO Y LA UE: UNA RELACIÓN POROSA A TRAVÉS DE LA HISTORIA**

Las relaciones entre el Reino Unido y la UE desde sus inicios hasta hoy han estado marcadas por su alto nivel de porosidad. Cuando se creó la CEE el Reino Unido fue invitado a participar por sus miembros fundadores: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo para sumarse a la integración del viejo continente, después de las nefastas consecuencias que generaron la I y II guerras mundiales en las sociedades y en las economías europeas. Sin embargo, el Reino Unido declinó dicha invitación debido al modelo de integración que promovían Alemania y Francia que era de tipo federal y supranacional, por lo que, en la década de 1960, decidió crear la AELC.

Sin embargo, debido a los logros que iba cosechando la CEE en términos económicos, el Reino Unido decidió incorporarse a la CEE y abandonar la AELC. Sin embargo, sus dos primeras solicitudes de adhesión fueron vetadas por Francia. El primer veto francés tuvo efecto

en 1963 y el segundo en 1967. Cabe mencionar que en aquellos años, el ex presidente francés Charles de Gaulle, consideró que el ingreso del Reino Unido en la CEE connotaría la “injerencia y el dominio estadounidense en los asuntos internos de Europa”, fenómeno que desde la perspectiva del general de Gaulle estaba ocurriendo en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otán). En este contexto, el general Charles de Gaulle retiró a Francia del mando militar de la Otán en 1966 y no fue sino hasta el 2009 cuando el presidente Nicolás Sarkozy incorporó de nuevo a Francia en el mando militar de la Otán. Después de los intentos fallidos por ingresar en la CEE, fue finalmente el ex primer ministro Edward Heath quien, en 1972, logró incorporar a las islas británicas en la CEE.

Por otro lado, en un referéndum que se llevó a cabo en el Reino Unido en 1975 para evaluar el estado de satisfacción de la opinión pública británica en relación con la CEE, el 65% de la opinión pública respaldó la membresía británica en la CEE. Sin embargo, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, dicho respaldo ha caído de manera dramática. Según un barómetro elaborado por *Opinión/observer* el 20 de febrero de 2015, de llevarse a cabo un referéndum en el Reino Unido sobre la permanencia en la UE, solo una mayoría muy pequeña votaría a favor (51%), mientras un 49% votaría en contra<sup>4</sup>. Asimismo, tan solo una minoría del 22% expresó tener “cierta confianza” hacia las instituciones de la UE.

<sup>4</sup> Para mayor información véase: Majority of electorate would vote for UK to leave EU in latest poll, en: <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/21/majority-electorate-vote-uk-leave-eu-poll>.

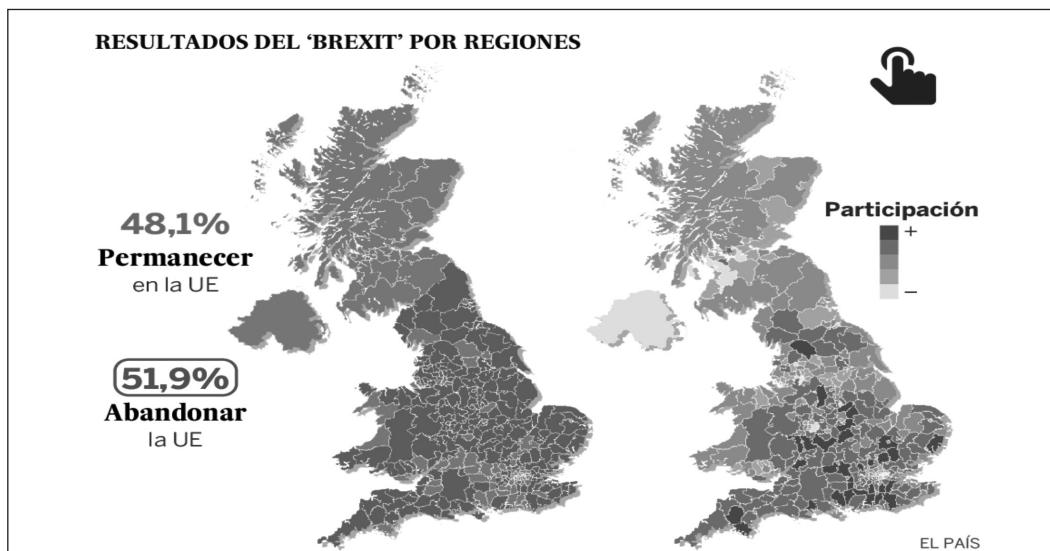
El apoyo de la opinión pública británica en torno a la UE difiere según la edad, la entidad política de origen, el nivel de estudios, así como de las condiciones socioculturales y socioeconómicas de los británicos. En este sentido, el mayor número de euroescépticos se encuentra en la gente mayor de 60 años, los desempleados, así como en las personas que han perdido sus empleos por la competencia que genera la integración económica europea. De manera contraria las personas jóvenes entre 18 y 24 años de edad son las que expresan un mayor apoyo hacia la UE. Asimismo, el mayor apoyo proviene de las personas con mayor nivel de educación, así como de los hombres de negocios y los universitarios (Ibarra, 2019).

Por otro lado, existen notorias diferencias entre las 4 entidades políticas que comprenden el Reino Unido. En este sentido, el apoyo mayoritario proviene de Irlanda del Norte y Escocia, mientras el mayor rechazo se encuentra en Inglaterra y Gales, tal y como se puede observar en la Gráfica 1.

Históricamente existen algunos partidos políticos en el Reino Unido que son más propensos hacia la integración europea, mientras que otros comúnmente la han rechazado y se distinguen por ser totalmente antieuropeos. Estos partidos políticos expresan con frecuencia que el Reino Unido ha perdido su soberanía e independencia ante las instituciones supranacionales de la UE. Sin lugar a dudas, los partidos

Gráfica 1

1. ¿Permanecer o salir de la UE? resultado del referéndum británico por regiones



Fuente: *El País*, 'Brexit' vence y el Reino Unido dejará la Unión Europea, 24 de junio 2014.

políticos más euroescépticos son el Partido de la Independencia del Reino Unido, el Partido Verde y el Partido Liberal Demócrata.

Por último, y no menos importante, estos partidos políticos son los que se han opuesto a la incorporación del Reino Unido a algunas políticas de integración que son fundamentales en el proceso de integración de la UE, tales como: la unión económica y monetaria, la libre circulación de personas, el euro, así como pertenecer al Acuerdo de Schengen.

## 2. PRIMEROS MINISTROS BRITÁNICOS Y LA UNIÓN EUROPEA: ¿PROEUROPEÍSMO? O ¿EUROESCEPTICISMO?

### Edward Heath: 1970-1974

Sin duda alguna, Edward Heath fue uno de los ex primeros ministros británicos que más ha promovido la integración de Europa. Como se comentó con anterioridad, Edward Heath logró integrar al Reino Unido en la CEE en 1973. Su relación con la CEE no fue muy amplia debido a que se concentró en negociar la incorporación de las islas británicas en dicha organización. Desde su perspectiva solo una Europa fuertemente integrada podrá competir *vis-à-vis* con las economías desarrolladas y emergentes. Asimismo, desde su visión la integración de Europa es beneficiosa para todos los europeos debido a que permite el incremento de las inversiones, así como de la competitividad de las economías del continente.

Edward Heath siempre mantuvo una orientación proeuropea y se caracterizó por ser un gran enemigo de los régimes totalitarios que existían en aquellos años en Europa del Es-

te, así como de las dictaduras. Aunado a lo anterior era de la opinión de que la I y II guerras mundiales habían tenido como consecuencia la pérdida del liderazgo europeo en el escenario internacional, por lo tanto, la integración de los países europeos era fundamental en aras de que Europa volviera a recuperar su liderazgo en la comunidad internacional.

En este sentido, en su obra *The course of my life*, apunta: "Europa se ha vuelto a marginar una vez más en su historia". "Mi generación tiene que trabajar para el futuro, solo trabajando juntos a lo largo y ancho de nuestro continente podemos tener alguna esperanza de llevar adelante los valores de la civilización europea". "Reconciliación y reconstrucción deben ser nuestras tareas prioritarias" (Heath, 1998, p. 8).

### Harold Wilson: 1974-1976

A diferencia de su predecesor Harold Wilson mantuvo una posición muy diferente *vis-à-vis* con la CEE. Desde el punto de vista de los líderes europeos de su época, su actitud hacia la integración de Europa siempre fue "dista-  
nte" y "obstrucciónista", por lo tanto, solicitó que la membresía del Reino Unido fuese renegociada. Asimismo, abogó por reducir las contribuciones británicas del presupuesto de la CEE y de manera similar a lo que sucedió posteriormente con Margaret Thatcher, los socios comunitarios accedieron a dicha solicitud, con la finalidad de que el Reino Unido permaneciera dentro del proceso de integración del viejo continente. Cabe mencionar que Harold Wilson fue tan escéptico de la integración europea que convocó al primer referéndum para

evaluar la permanencia del Reino Unido en la CEE en 1975. Como antes se mencionó, en esta primera ocasión el 67% de los británicos votó a favor, mientras una minoría de 33%, manifestó estar en contra.

#### **James Challagan: 1976-1979**

La administración de James Challagan fue muy corta y en realidad tuvo que enfrentar problemas muy serios como el “invierno del descontento” (1978-1979). Durante estos años la economía británica se encontraba seriamente afectada. Más de un millón de personas se encontraban desempleadas, por lo que varios sindicatos convocaron a huelgas. Durante el proceso electoral en donde James Challagan buscó su reelección fue derrotado por Margaret Thatcher, ante una opinión pública que se encontraba muy poco satisfecha con su administración. Otros problemas económicos con los que tuvo que lidiar fueron un déficit en la balanza de pagos y ataques especulativos hacia la libra esterlina. En términos de su visión de la integración europea, se le puede considerar como proeuropeo, pero no un líder activo que realmente promoviera la integración de Europa.

#### **Margaret Thatcher: 1979-1990**

Sin duda alguna, Margaret Thatcher representa un personaje muy polémico no solo en la sociedad británica, sino también en la opinión pública europea. Para algunos, la “dama de hierro” fue la “salvación” en relación con la crisis económica que enfrentó el Reino Unido durante la administración de James Challagan.

En adición, recuperó el prestigio internacional de las islas británicas como una gran potencia debido a que, de manera conjunta con otros líderes occidentales, logró derrocar a los sistemas totalitarios de Europa del Este y de la URSS. Aunado a lo anterior, venció a Argentina durante la guerra que mantuvieron ambos países en 1982 por las islas Malvinas.

Sin embargo, otros segmentos de la opinión pública consideran que la “dama de hierro” fue un personaje muy severo en relación con los sindicatos británicos, Irlanda del Norte, así como, con el uso de la fuerza bélica en contra de Argentina, un país con menor desarrollo económico y tecnológico. De igual manera, esta parte de la opinión pública es del sentir de que las políticas neoliberales que trató de introducir Margaret Thatcher en el Reino Unido fueron catastróficas para la sociedad británica. En este sentido, el sistema neoliberal que trató de establecer Margaret Thatcher en la economía británica tuvo consecuencias catastróficas.

Desde el punto de vista del ex presidente del Parlamento europeo Martín Schulz, la frase que utilizó Margaret Thatcher durante la primera cumbre de la CEE en donde participó: “quiero que me devuelvan mi dinero”, constituye hasta el día de hoy un acontecimiento histórico que ha marcado las relaciones entre el Reino Unido y la UE por décadas (Wallesstein, 2015).

Cuando Margaret Thatcher llegó al poder en 1979 expresó su apoyo hacia la integración de Europa. Sin embargo, después solicitó el reembolso y la reducción de las contribuciones británicas hacia el presupuesto de la CEE, así como de la PAC. Tras arduas negociaciones

y las enormes diferencias que se generaron, Thatcher recibió lo que posteriormente sería conocido como el “cheque británico”.

En la mayoría de las ocasiones, Margaret Thatcher refutó y cuestionó la integración de Europa, así como su carácter supranacional. En este sentido, rechazó el establecimiento de una política exterior común de seguridad y defensa (PECSD), argumentando que el Reino Unido no estaría dispuesto a ceder parte de su soberanía y compartir políticas soberanas con las instituciones de la UE, en particular relativas a la PECSD, migración, controles fronterizos, monetaria, así como laboral.

Como es bien conocido, Margaret Thatcher siempre se opuso a la idea de una integración de carácter supranacional. Aunado a lo anterior rechazó que la burocracia europea tomara decisiones que desde su perspectiva solo les competen a los miembros de la CEE. Esta actitud hacia la CEE se puede evidenciar con sus declaraciones efectuadas en las reuniones de las CEE en donde participó de manera conjunta con otros líderes europeos: “parece que están en las nubes, si alguno de ustedes cree que iré al Parlamento y sugiera la abolición de la libra esterlina ¡no! ¡no! ¡no!... Hemos dejado muy claro que no se nos impondrá una moneda única europea”. En relación con las políticas supranacionales de la CEE mencionó: “Nuestra soberanía no proviene de Bruselas, es nuestra por derecho y por herencia” (Sanhermeland, 2016, p. 23).

Para algunos, Margaret Thatcher diseñó una política europea mejor conocida como “a la carta”. Es decir, se deslindó de todas aquellas políticas que no le interesaban, sobre todo,

aquellas que consideró que son únicas de la soberanía británica. Paradójicamente fue su gran rechazo hacia la integración europea lo que en gran medida propició su dimisión en 1990, después de un discurso político que pronunció en Londres en contra de la integración de Europa, lo que luego la confrontó con su propio gobierno y con la opinión pública británica quienes, al final, apelaron por su dimisión.

Las relaciones entre el Reino Unido y la UE, durante la época de Margaret Thatcher, pueden caracterizarse como conflictivas, complejas y llenas de porosidad. En adición, siempre optó por establecer una asociación política y económica con Estados Unidos en vez de una alianza estratégica con los países del continente europeo. Margaret Thatcher es recordada en los ámbitos políticos europeos por sus habituales expresiones que con frecuencia aludían al “no, no a Europa”.

#### **John Major: 1990-1997**

Durante la administración de John Major las relaciones entre el Reino Unido y la UE enfrentaron de nuevo serias fricciones. Dichas problemáticas tuvieron sus orígenes debido al incremento de euroescépticos en el Parlamento británico. John Major continuó utilizando la cláusula de “exención”, en relación con la exclusión británica de acuerdos muy importantes. En este sentido, utilizó la cláusula antes mencionada en aras de eliminar cualquier posibilidad de integrar el Reino Unido a la tercera fase de la UEM que connota la adopción del euro como moneda única europea (Holmes, 1997).

Aunado a lo anterior, los políticos conservadores de la época de John Major continuaron cuestionando la integración de Europa y las confrontaciones con la UE no cesaron. Finalmente, John Major retiró al Reino Unido de la legislación laboral europea, fenómeno que después sería revocado por el laborista Tony Blair en 1997. Cabe mencionar que la legislación laboral y social europea es el referente jurídico que establece el número de horas laborales que deben cumplir los empleados comunitarios, en términos de horas laboradas por día y por semana.

#### **Tony Blair: 1997-2007**

El arribo al poder del ex primer ministro británico Tony Blair connotó el fin de casi dos décadas de gobiernos “tories”. Este acontecimiento significó un cambio radical en relación con la política exterior del Reino Unido hacia la UE. Tony Blair se mostró dispuesto a adoptar la legislación laboral europea. Sin embargo, rechazó incorporar al Reino Unido al euro y al Acuerdo de Schengen.

A pesar de lo citado, Tony Blair es un gran defensor de la integración europea. La posición proeuropea de Tony Blair se puede observar desde diferentes aristas, así como por sus declaraciones, efectuadas en los medios de comunicación internacionales en torno al Brexit. Al respecto, en una entrevista efectuada por el periódico alemán *Der Spiegel*, Tony Blair expresó: “si el Reino Unido abandona la UE, sería ignorar los grandes beneficios que las islas británicas han obtenido de la UE, como el desarrollo de la economía británica, que actualmente es la segunda más importante de

Europa y la cuarta más importante del mundo” (Fresneda, 2015).

Sin embargo, según el punto de vista de Tony Blair la UE necesita reformarse, debido a que la Europa del siglo XXI es muy diferente a la del siglo XX. Sumado a lo anterior, el viejo continente enfrenta una gran competencia del mundo desarrollado y emergente. Por citar un ejemplo, Tony Blair hace alusión al caso de China que se ha convertido en la segunda economía del mundo y que posee una población mucho mayor que la UE.

Desde la perspectiva de Tony Blair, el costo en relación con el fin de la membresía británica de la UE sería muy alto para las islas británicas, por lo que es de la opinión de que el Reino Unido debería permanecer en la UE y contribuir con las reformas que necesita efectuar la UE en aras de hacerla más competitiva y adaptarla a las realidades del siglo XXI (*El Mundo*, 2016).

Por otro lado, Tony Blair considera que la existencia de la UE en el siglo XXI no se justifica más por motivos de paz y por la reconciliación entre los países “victoriosos” y “perdedores” de la segunda guerra mundial, sino que la verdadera justificación del proceso de integración de Europa es la de convertir a la sociedad europea en la más competitiva del mundo. En este sentido, si el Reino Unido abandona la UE con seguridad será menos competitivo y perderá su influencia en la comunidad internacional, debido a que la UE connota un conglomerado conformado por 28 países europeos.

Por otro lado, Tony Blair ha expresado ante los medios de comunicación que la salida del Reino Unido de la UE, significará un “caos” y provocará una gran incertidumbre en

el mercado laboral británico, así como la erosión de inversiones. Sin embargo, Tony Blair hace alusión a que existe un gran descontento en la opinión pública de las islas británicas en torno a la migración, los refugiados políticos, el desempleo, así como por las crisis económicas que se han presentado en algunos miembros del sur de Europa, tales como; Grecia, España, Italia y Portugal, por lo que el incremento del euroescepticismo británico en los últimos años ha sido alarmante (ídem).

### **Gordon Brown: 2007-2010**

Las relaciones del Reino Unido con la UE durante la administración del ex primer ministro Gordon Brown regresaron a su notoriedad complejidad. Sin embargo, decidió ratificar el Tratado de Lisboa (TL) durante el 2008. No obstante, poco después de la ratificación del TL, Gordon Brown continuó expresando su gran euroescepticismo. Desde la perspectiva de Gordon Brown “existía la necesidad urgente de volver a negociar la membresía británica de la UE y recuperar las políticas soberanas”.

De manera similar a sus predecesores, Gordon Brown rechazó adoptar el euro como moneda única europea. Asimismo, se opuso a la PAC, debido a que desde su perspectiva existen prioridades más importantes para Europa, tales como el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la calidad de la educación, así como incrementar la competitividad de la infraestructura europea. Aunado a lo anterior, desde la visión de Gordon Brown la PAC lesionó a los consumidores, los agricultores, el medio ambiente, así como a las exportaciones de los socios del Reino Unido de la Commonwealth.

A pesar de lo dicho, Gordon Brown fue de la convicción de que el Reino Unido no debería retirarse de la UE, debido a que la pérdida de inversión extranjera sería incalculable (Brown, 2015).

### **David Cameron: 2010-2016**

El ex primer ministro David Cameron, que representó la coalición política conformada entre el Partido Laborista y el Partido Liberal Demócrata, demostró durante su administración un profundo rechazo hacia la integración europea e inclusive prometió ante su electorado llevar a cabo un referéndum en torno a la continuidad de la membresía británica de la UE (*La Voz de Galicia*, 2015).

Por otro lado, inmediatamente después de haber tomado el poder David Cameron enfrentó retos de suma importancia, como la eventual separación de Escocia, en el marco del referéndum que se llevó a cabo el 18 de septiembre de 2014. El movimiento político *Yes Scotland* (Sí Escocia) promovió la independencia de Escocia y la agrupación *Better Together* rechazó la independencia. Finalmente, como se puede apreciar en la Gráfica 2, el “no” por la independencia se impuso con el 55,3% de los votos, frente al 44,7% de los partidarios por la independencia (Boix, 2012).

El euroescepticismo de David Cameron hacia la UE provocó摩擦es con otros líderes europeos, empero también en el interior del Reino Unido, en particular con el Partido Escocés, que siempre se ha manifestado por continuar en la UE. Asimismo, David Cameron no logró transformar la histórica política británica de distanciamiento de la UE, por lo tanto,

Gráfica 2



Fuente: *El Mundo*, 2014.

Londres continuó en la periferia de Europa. El gran aislamiento que mantuvo el Reino Unido de la UE durante la administración de David Cameron, se puede observar en su endeble participación en la guerra étnica de Ucrania, que tuvo efecto durante el 2015. Cabe destacar que Ángela Merker y François Hollande, fueron los únicos portavoces de la UE frente a la anexión rusa de Crimea, mientras el Reino Unido se caracterizó por su endeble participación.

En cuanto a las relaciones con la UE, David Cameron, de manera similar a Margaret Thatcher, deseó obtener más concesiones de la UE en particular en relación con el fortalecimiento del poder de los parlamentos europeos. Sin embargo, lo que realmente buscaba David

Cameron era utilizar la cláusula de “exención”, con la finalidad de retirar al Reino Unido de la ley laboral y social europea, tal y como ocurrió durante la administración del ex primer ministro John Major.

En cuanto al referéndum, según algunos sondeos de opinión pública que fueron elaborados por algunos medios de comunicación, como *The Telegraph*, durante el 2015, se creía que el voto a favor de continuar dentro de la UE ganaría por una pequeña minoría. Sin embargo, dichos sondeos resultaron erróneos, tal y como lo demostró el resultado del referéndum convocado por David Cameron en el 2016 (Lillico, 2015).

### Theresa May: 2016-2019

Fue la segunda mujer del Reino Unido en ocupar el cargo de primera ministra. Su administración se caracterizó por concentrarse en tres puntos cardinales: a) la lucha en contra de la migración, b) el combate al terrorismo y c) la salida del Reino Unido de la UE. Asumió el cargo de primera ministra el 13 de julio de 2016, después de la dimisión de David Cameron, quien dimitió a su cargo después de los catastróficos resultados del referéndum en torno al Brexit.

Durante su primer discurso como primera ministra declaró: "a la vez que abandonamos la UE, forjaremos nuestro nuevo papel en el mundo. Valiente y positivo. Haremos del Reino Unido un país que funcione, no solo para unos pocos privilegiados, sino para todos los británicos" (*El País*, 2019). En relación con el Brexit, su frase más utilizada ante los medios de comunicación fue "*Brexit means Brexit*" (Brexit significa Brexit).

Según algunos especialistas su mayor error fue el de establecer un Consejo de Ministros que estuvo compuesto por políticos partidarios del Brexit y por aquellos que favorecen la permanencia del Reino Unido en la UE. El objetivo de Theresa May era el de crear consensos en torno a la negociación del Brexit con la UE. Sin embargo, dicho Consejo empeoró aún más las cosas y todo se convirtió en un caos. Un segundo error de Theresa May fue el de convocar a elecciones generales en el 2017. En el contexto de dichas elecciones Theresa May consideró que las urnas le darían el suficiente poder para impulsar el "Brexit duro". Sin embargo, el Partido Conservador perdió la

mayoría absoluta y empezaron a depender de los socios norirlandeses del DUP. Finalmente, su tercer error fue el de tratar de mantener un consenso con uno de los personajes más euroescépticos del Reino Unido: Jeremy Corbyn.

La administración de Theresa May estuvo marcada por sus intentos fallidos para conseguir un acuerdo en torno al Brexit. En este sentido, presentó 3 veces sus propuestas ante el Parlamento Británico, y todas ellas fueron duramente criticadas y rechazadas.

Las negociaciones que comenzó a establecer con Bruselas han sido muy arduas, por lo que el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, declaró ante los medios de comunicación: "hay un lugar especial en el infierno para aquellos que promovieron el Brexit sin tener siquiera un boceto del plan" (*Ibid.*).

Durante el inicio de las negociaciones Theresa May puso ante la mesa de negociaciones varias condiciones que forman parte de un "Brexit duro". En este contexto, propuso renunciar a la Unión Aduanera y establecer un acuerdo de libre comercio "lo más amplio y profundo posible". Durante las negociaciones con Bruselas declaró: "no estamos dispuestos a aceptar las obligaciones de Noruega y al mismo tiempo tener los derechos de Canadá" (Ayuso, 2019). Posteriormente, Theresa May idealizó una tercera vía sobre el Brexit, en la cual "suavizaba" las cláusulas del acuerdo, con la intención de llegar a un compromiso sobre la futura relación aduanera con la UE.

Durante la última parte de su administración decidió abrir la posibilidad para permanecer dentro de la UE mediante un segundo referéndum, o bien, salir de la UE, pero continuar dentro de la Unión Aduanera. Sin embargo,

fue duramente criticada por su propio partido político y prácticamente se quedó sola ante el inmenso reto que connotan las negociaciones en torno al Brexit. Ante este escenario tan caótico decidió dimitir como primera ministra británica.

### 3. BREXIT

A través de la historia de las relaciones entre el Reino Unido y la UE, la opinión pública y los líderes políticos del Reino Unido siempre se han cuestionado la membresía de la UE. Durante el 2015 el Parlamento Británico autorizó llevar a cabo un referéndum en torno a la membresía de la UE. Cabe mencionar que el referéndum que se llevó a cabo el 23 de junio de 2016, fue el segundo sondeo de opinión pública que se ha llevado a cabo para evaluar la permanencia del Reino Unido en la UE.

En el contexto del segundo referéndum la mayoría de los medios de comunicación, así como los estudios de opinión pública, estimaron que en esta ocasión los proeuropeos ganarían por un pequeño porcentaje. Sin embargo, los resultados del referéndum demostraron todo lo contrario.

Los partidos políticos y la opinión pública que votaron en contra manifestaron que habían votado de esa manera debido a la pérdida de soberanía, la crisis de migración y refugiados políticos, el desempleo, las crisis económicas que se habían presentado en algunos miembros de la UE del Sur de Europa, el terrorismo, así como por las contribuciones británicas al presupuesto de la UE. Asimismo, expresaron que debido al Brexit el Reino Unido recuperará su independencia, así como sus controles fronterizos.

Los partidos políticos y la opinión pública proeuropea aludieron que votaron a favor de permanecer en la UE, debido a que la membresía de dicha organización ha favorecido al desarrollo de la economía británica y que los beneficios de estar en la UE son mayores que la pérdida de alguna parte de la soberanía. Asimismo, esta parte de la opinión pública británica considera que las consecuencias en torno al Brexit serán muy altas debido a que se incrementarán las barreras comerciales para las exportaciones e importaciones británicas del mercado único europeo.

Existe una cantidad muy considerable de estudios que se han elaborado en torno a las eventuales consecuencias del Brexit, para el Reino Unido como para la UE. En este sentido, se prevén los siguientes escenarios:

#### Reino Unido

- Inestabilidad política debido a eventuales confrontaciones entre grupos políticos proeuropeos y antieuropeos.
- Se calcula que el Reino Unido tendrá que pagar 39 billones de libras esterlinas a la UE, por los compromisos adquiridos previos al fenómeno del Brexit.
- Considerables pérdidas económicas en la economía británica inherentes a la caída de inversiones comunitarias.
- Escocia, Gibraltar o Irlanda del Norte podrían independizarse del Reino Unido, debido a su interés por continuar dentro de la UE. Cabe resaltar que estas entidades políticas del Reino Unido han expresado que, debido al fin de la membresía del Reino Unido de la UE, podrían convocar

a nuevos referéndum en aras de evaluar su pertenencia en el Reino Unido.

- La City de Londres perderá su estatus como el centro financiero de Europa, y París y Berlín podrían convertirse en las nuevas capitales financieras del viejo continente.
- Se prevé una fuerte disminución de inversiones en la industria financiera y automotriz.
- El Reino Unido puede perder el 5% de su PIB debido a que la economía británica sufrirá la pérdida de empleos y de inversiones.
- En términos de comercio exterior las consecuencias podrían ser catastróficas, debido a que el 44% de las exportaciones británicas se dirigen hacia el mercado único europeo.
- El Reino Unido perderá su capacidad de negociación *vis-à-vis* terceros países en el escenario internacional, debido a que la UE representa un conglomerado de 28 países.
- Los ciudadanos británicos perderán su derecho a vivir, trabajar y jubilarse en cualquier país miembro de la UE.

### Unión Europea

- El poder de negociación de la UE podría caer drásticamente en el escenario internacional debido al peso del Reino Unido en la economía y en la política internacional.
- El euroescepticismo británico podría contagiar a otros miembros de la Unión que eventualmente podrían seguir los pasos del Reino Unido y activar el artículo 50

del Tratado de Lisboa con la finalidad de concluir con su membresía de la UE.

- Los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión se verían debilitados debido al fin de las contribuciones británicas. Cabe mencionar que el Reino Unido es considerado como un contribuidor “neto” para el presupuesto de la UE. En pocas palabras proporciona más recursos de los que recibe.
- En términos de política y seguridad internacional, también habrá serias consecuencias para la UE debido a que el Reino Unido posee la mayor capacidad bélica de Europa Occidental y es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

### CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, el Brexit ha creado una de las peores crisis que ha enfrentado la UE en toda su historia. Por primera vez un miembro de la UE ha decidido poner fin a su membresía en una organización que simboliza uno de los mayores logros en términos de integración en Europa y muy probablemente en la comunidad internacional. El 23 de junio de 2016, el 52% de los británicos votó en contra de la membresía británica de la UE y el 48% a favor. En realidad, pocos fueron los sondeos de opinión pública que acertaron con los caóticos resultados de dicho referéndum, a pesar de que en los últimos años el euroescepticismo había crecido de manera alarmante en el Reino Unido.

Las razones por las cuales la mayoría de la opinión pública británica votó en contra de continuar en la UE fueron varias, entre las que

resaltan: recuperar los controles fronterizos, el terrorismo, la migración, el desempleo, los refugiados políticos, el sentimiento histórico británico en relación con la pérdida de soberanía, la PAC, así como dejar de contribuir con el presupuesto de la UE.

Los sectores de la opinión pública británica que se muestran a favor de la UE consideran que la integración europea ha contribuido a mantener la paz, la estabilidad y la prosperidad de Europa, así como con el crecimiento económico del Reino Unido después de la segunda guerra mundial, que lo ha convertido en la cuarta economía más importante del mundo y la segunda de Europa. Aunado a lo anterior, para esta parte de la opinión pública, debido al Brexit el Reino Unido perderá liderazgo y prestigio en las relaciones internacionales. Asimismo, las consecuencias económicas serán catastróficas en particular en relación con la erosión de inversiones y la City de Londres será sustituida por París o Berlín como centro financiero de Europa.

A pesar de las consecuencias tan negativas que generará el fin de la membresía británica para el Reino Unido, Theresa May y el Parlamento Británico invocaron el artículo 50 del TL, cuyo objetivo es finalizar con la membresía de la UE.

El fenómeno del Brexit ha puesto a reflexionar a los políticos europeos en torno al futuro de la UE. Para algunos, la UE debe regresar a su “corazón duro” de sus seis miembros fundadores, para otros la integración europea debe limitarse a un área de libre comercio y para otros hoy más que nunca la UE necesita reformarse y encontrar una nueva fórmula de

integración, que responda a las necesidades actuales que enfrentan las sociedades europeas.

Hasta hoy no se sabe cómo concluirá la membresía del Reino Unido a la UE. Ante este escenario existen 4 posibilidades fundamentales. El primero, es que el Reino Unido vuelva a incorporarse en la AELC. El segundo, es que se establezca una asociación muy cercana y privilegiada entre el Reino Unido y la UE (tal y como es el caso de Noruega), el tercero, es que el Reino Unido se retire de la UE sin ningún acuerdo y que sus relaciones comerciales con el bloque europeo se establezcan conforme al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Gatt), y el cuarto y último, es que se lleve a cabo un nuevo referéndum ante la opinión pública británica, quien decidirá el futuro del Reino Unido en la UE. Sin embargo, hasta el día de hoy el Reino Unido no ha ganado nada en relación con el Brexit. De manera contraria al sentimiento de la opinión pública británica, el Brexit ha generado más pérdidas que ganancias para el Reino Unido, tales como la dimisión de dos primeros ministros, la renuncia de una cantidad muy considerable de políticos británicos, así como la fuga de cuantiosas inversiones y empleos, debido a que un número muy considerable de empresas han escogido a otros países europeos debido a la incertidumbre que genera el Brexit para sus inversiones.

En relación con los fundamentos teóricos de esta investigación se puede aludir a que, desde la perspectiva de la teoría de los complejos de seguridad, el Reino Unido en muy pocas ocasiones compartió un sentido de “identidad colectiva” con el resto de los miembros de la

UE, desde un perspectiva social, económica, política lo que finalmente propició el fenómeno inherente al Brexit, que ha llevado a la peor crisis que ha enfrentado la UE en toda su historia.

## REFERENCIAS

- Ayuso, A. (2019). Theresa May tres años sobre el volcán del Brexit. *El Mundo*. Recuperado desde <https://www.elmundo.es/internacional/2019/05/24/5ce6e69821efa0d5488b46a1.html>
- Boix, L. (2012). Gran Bretaña-Escocia tensiones por referéndum independentista. *Proceso*. Recuperado desde <http://www.proceso.com.mx/?p=295509>
- Brown, G. (2015). The truly patriotic British view on Europe? *We must lead from within: The Guardian*. Recuperado desde <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/mar/09/europe-gordon-brown-scotland-eu-business-britan>
- Brexit: el “dèjà vu” de 1975. Cuando los británicos votaron “sí” a Europa. *El Mundo*. Recuperado desde <https://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2016/04/13/570cf8dbca4741ee648b4628.html>
- Britain and Europe Making the break. *The Economist*. Recuperado desde <http://www.economist.com/news/briefing/21567914-how-britain-could-fall-out-european-union-and-what-it-would-mean-making-break>
- Buzan, B. (2007). *People, States and Fear: an agenda for international security in the post cold war era*, Colchester: ECPR.
- Buzan, B. y Waever, O. (2013). *Regions and Powers: a guide to global security order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Waever, O. and Wilde, J. (1997). *Security: a New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Fresneda, C. (2015). Tony Blair advierte que el referéndum de la UE traerá ‘el caos al Reino Unido’. *El Mundo*. Recuperado desde <http://www.elmundo.es/internacional/2015/04/07/5523c69f268e3e421e8b4572.html>
- Edward, S. (1998). *The course of my life*, Londres: Hodder & Stoughton Ltd.
- Escocia dice 'no' a la independencia. *El Mundo*. Recuperado desde: [tp://www.elmundo.es/internacional/2014/09/18/541b4b05ca4741c8058b4577.html](http://www.elmundo.es/internacional/2014/09/18/541b4b05ca4741c8058b4577.html)
- Guimon, P. y Sahuquillo, M. (2016). “Brexit” vence e Reino Unido deixará a União Europeia. *El País*, 32. Recuperado el 24 de mayo de 2019 desde [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/24/internacional/1466741749\\_403437.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/24/internacional/1466741749_403437.html)
- Holmes, M. (1997). John Major and Europe: The Failure of a Policy 1990-7. *Brugesgroup*. Recuperado desde <http://www.brugesgroup.com/eu/john-major-and-europe-the-failure-of-a-policy-1990-7.htm?xp=paper>
- Ibarra, L. (2019). Por qué los británicos desean abandonar la Unión Europea. Recuperado desde <https://www.milenio.com/opinion/laura-ibarra/columna-laura-ibarra/por-que-los-britanicos-desean-abandonar-la-union-europea>
- Lilico, A. (2015). David Cameron promises to withdraw Britain from the European Union. *The Telegraph*. Recuperado desde <http://blogs.telegraph.co.uk/finance/andrewlilico/100028209/david-cameron-promises-to-withdraw-britain-from-the-european-union-yes-i-mean-it/>
- 8 razones por las que ganó el Brexit en el referendo sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea. *El Mundo*. Recuperado desde:

- <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36619175>
- Parzymies, S. (2013). *Unia Europejska od Maastricht do Lizbony*. Varsovia: Dialog.
- Rodríguez, D (s.f.). *Identidad cultural: características, elementos, formación, perdida*. Recuperado desde <https://www.lifeder.com/identidad-cultural/>
- Sanhermeland, J. (2016). La historia de desamor entre el Reino Unido y la Unión Europea en seis pasos. Recuperado desde [https://www.elespanol.com/mundo/20160218/103239954\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/20160218/103239954_0.html)
- Tony Blair: el Brexit se puede parar. *El Mundo*. Recuperado desde: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/11/24/5836fdab468aebfe5c8b4616.htm>
- Wallerstein, I. (2015), Post Gran Bretaña: ¿acaso importa? *La Jornada*. Recuperado desde <http://www.jornada.unam.mx/2015/05/24/index.php?sección=opinión&article=024a1mun>

# China y Rusia en torno a la relación de Argentina con Estados Unidos

**Roberto Miranda\***

## RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar la incidencia de China y Rusia en la relación bilateral de Argentina con Estados Unidos, a fin de evaluar si tal incidencia le aportó poder a la política exterior del país latinoamericano ante la potencia hegemónica. El estudio realizado está centrado en la política exterior de los gobiernos kirchneristas, entre 2003 y 2015. Por un lado, se considera el vínculo de Argentina con Estados Unidos, el cual no se vio afectado por las relaciones entre el país latinoamericano y las potencias no occidentales. Por otro lado, se examina que la proximidad de Argentina con China y Rusia no fue tan decisiva para las necesidades del país como lo creía su gobierno. En conclusión, el gobierno argentino no construyó poder a través de las relaciones bilaterales con la potencia asiática y la euroasiática para sostener su objetivo de decisiones independientes frente a Estados Unidos.

**Palabras clave:** Argentina, Estados Unidos, China, Rusia, bilateralismo, autonomía.

## China and Russia in regards to Argentina's relationship with the United States

## ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the impact of China and Russia on Argentina's bilateral relationship with the United States, in order to assess whether such an impact gave power to the foreign policy of the Latin American country in the face of the hegemonic superpower. The study focuses on the foreign policy of the Kirchnerist governments, between 2003 and 2015. On the one hand, Argentina's link with the United States is considered, which was unaffected by relations between the Latin American country and the

---

\* Doctor en relaciones internacionales. Investigador principal, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor de posgrado, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). [robertoxmiranda@yahoo.com.ar], [<https://orcid.org/0000-0001-7692-2253>]

Recibido: 11 de junio de 2019 / Modificado: 18 de julio de 2019 / Aceptado: 19 de julio de 2019

Para citar este artículo:

Miranda, R. (2020). China y Rusia en torno a la relación de Argentina con Estados Unidos. *Oasis*, 31, pp. 167-183  
doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.10>

non-Western powers. On the other hand, it is examined that Argentina's proximity to China and Russia was not as decisive for the country's needs as its government believed. In conclusion, the Argentine government did not construct power across the bilateral relations with the Asian great power and the Eurasian one to support its target of independent decisions towards the United States.

**Key words:** Argentina, United States, China, Russia, Bilateralism, Autonomy.

## INTRODUCCIÓN

El apogeo del multilateralismo a partir de la posguerra fría y la globalización no fue en desmedro del bilateralismo. Al contrario, esta práctica inherente a la diplomacia creció enormemente hasta el punto que gran parte de la cooperación internacional, como de la integración interestatal, se basó en redes de bilateralismos, en algunos casos bajo formas diferentes al pasado<sup>1</sup>. En las primeras dos décadas del presente siglo la dinámica de las relaciones bilaterales reflejó con mayor claridad el impacto que sobre estas relaciones han tenido, directa o indirectamente, terceros actores

estatales u organizaciones internacionales. La situación cobró importancia analítica no solo para impulsar la estabilidad y la perspectiva del vínculo entre dos países, también para examinar la elección que uno de estos realiza de otros actores, destinada a lograr mejor posición en el citado vínculo. Principalmente cuando se trata de las relaciones bilaterales de un país periférico con una potencia mundial, regional o bien desarrollada.

El estudio sobre la incidencia de terceros actores estatales o intergubernamentales en determinadas relaciones bilaterales ha cosechado algunos avances interesantes. Uno es el realizado por Bruce Gilley (2011) que en el tratamiento de la relación de Canadá con Estados Unidos a través de la variable diplomática, consideró fructífera la interposición china para la perspectiva internacional de Ottawa y con respecto a su vecino<sup>2</sup>. Otro estudio (Thoker y Sing, 2017) examinó los efectos de la coincidencia de intereses estratégicos entre China, Pakistán y Rusia sobre el curso del bilateralismo de India con Estados Unidos, afanosamente logrado en 2005 y 2009. También es posible mencionar el análisis en torno a la inestabilidad de las buenas relaciones de Australia con Chi-

<sup>1</sup> En América Latina tanto el Mercado Común del Sur (1991), como el Sistema de la Integración Centroamericana (1991), la Asociación de Estados del Caribe (1994) y la Unión de Naciones Suramericanas (2008), son esquemas de integración interestatal que previo a sus respectivas creaciones registraron convergencia de diferentes bilateralismos, los cuales le dieron sustentabilidad institucional. El caso del Mercosur fue una consecuencia de la sociedad estratégica entre Argentina y Brasil, mientras que el impulso de Unasur resultó de las fuertes relaciones bilaterales entre Brasil y Venezuela, Venezuela y Argentina y Argentina y Brasil, luego del fracaso del proyecto llamado “Eje del Sur”, de 2005, entre Brasilia, Buenos Aires y Caracas.

<sup>2</sup> Se debe tener en cuenta que el análisis de Gilley se editó en 2011, de manera tal que el académico no podía imaginar el episodio reciente del caso Meng Wanzhou (Huawei).

na y Japón como consecuencia del tenso lazo existente entre Pekín y Tokio (Flanagan, 2017). Por último, se destaca el trabajo de Susanne Gratius (2017) que observó la importancia del papel desempeñado por la Unión Europea en el conflicto y posterior acercamiento de Cuba con Estados Unidos, como en la relación del gobierno de La Habana con Venezuela.

La citada literatura académica, si bien es diversa en cuanto a las situaciones estudiadas y a los puntos de vista volcados sobre las mismas, tiene el común denominador de indagar el grado de afectación que terceros actores provocan alrededor de un vínculo bilateral, como así también el tipo de beneficio o perjuicio que tales actores le provocan al país más débil o menos poderoso de aquel vínculo. En este sentido se trata del análisis de las posibilidades del país periférico de manejar los intereses que “planta” una potencia en el juego del bilateralismo, adaptándose a las tendencias favorables presentadas por este juego, o bien limitando las desfavorables (Hurrell, 2013, p. 39). El papel de terceros actores está asociado al postulado de que los países más poderosos no siempre pueden imponer su voluntad a los menos poderosos. En palabras de Brantly Womack (2004, pp. 360-361) “el poder relativo no es igual a un poder absoluto”. De esta forma una de las alternativas para el país periférico es que la irrupción de terceros actores puede ser clave

para disponer de apoyo exógeno en la relación bilateral con un actor más fuerte.

El contar con el mencionado respaldo externo aporta a la construcción autonomista de la política exterior de todo país periférico. Entre otros motivos porque refuerza el eje heterodoxo de la autonomía que es el discrepar con la potencia hegemónica en custodia de los intereses nacionales, sin contrariar el liderazgo estratégico de tal potencia (Puig, 1971). El crecimiento de las relaciones bilaterales con otros actores de relevancia mundial diferentes al hegemón, implicaría para el país periférico adicionar cierto poder. Un poder que hipotéticamente mejoraría su posicionamiento internacional, y al mismo tiempo contribuiría a desplazar el vínculo con el hegemón hacia un lugar de mayor holgura para aquel país, bajo la expectativa de reducir la dependencia del mismo. El supuesto es que sobre la agenda bilateral entre el país dominante y el país periférico, el incremento de la simbiosis de este actor con potencias amenazantes al liderazgo hegemónico, va a incidir considerablemente en aquella agenda.

Argentina ha sido uno de los países periféricos que encaminó las relaciones bilaterales con China y Rusia para tratar de encontrar fortaleza política ante Estados Unidos<sup>3</sup>. A través de este intento buscó incrementar su nivel de influencia, separadamente de la potencia

<sup>3</sup> Vale subrayar que a partir de 2013, durante el segundo gobierno de Cristina Kirchner, fue evidente el refuerzo del acercamiento de Argentina con China y Rusia en un momento en el cual la relación entre Buenos Aires y Washington era tensa. Al respecto, sin más, ver Elsa Llenderrozas (2011), Francisco Corigliano (2011) y Constanza Mazzina y Manuela González Cambel (2018).

hegemónica aunque con efecto explícito sobre la misma, aprovechando el contexto internacional globalizado que Andrew Hurrell (2016, pp. 7-8) analizó como benigno para países emergentes y no occidentales. A esta expresión se añade el supuesto de que todo aumento de peso político de un actor contribuye a modificar la interacción hacia otro actor (Schunz, 2010, p. 25). El gobierno argentino, durante las gestiones kirchneristas entre 2003 y 2015, entendió esa posibilidad derivada de aquellas relaciones bilaterales para re-acomodar su vínculo con Estados Unidos. Esta voluntad estuvo movida por el propósito de descomprimir dependencia y, al mismo tiempo, recomponer las prioridades y expectativas de política exterior poniendo el foco en otras potencias mundiales<sup>4</sup>.

El objetivo de este artículo es analizar la incidencia de China y Rusia en la relación bilateral de Argentina con Estados Unidos, a fin de evaluar si tal incidencia le aportó poder a la política exterior del país latinoamericano ante la potencia hegemónica. La metodología utilizada para cumplir con el citado objetivo se basó en un tipo de estudio descriptivo, teniendo en cuenta la modalidad correlacional. A tal efecto se indagó sobre las características

de las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos para identificar las cuestiones principales que determinan tales relaciones. Por otra parte, se examinó el comportamiento de Argentina ante el comportamiento que China y Rusia tuvieron con ella a través de sus respectivas políticas exteriores. En estos dos casos se trabajó el grado de relación de Argentina con cada una de las potencias no occidentales en torno a la intensidad, densidad, alcance y limitaciones de las vinculaciones bilaterales. La información obtenida se evaluó a través de una variable relacional, descartando por razones de espacio variables individual, contextual y referencial. De este modo, se analizó la posición de China y Rusia en la agenda externa argentina con respecto a la posición de Estados Unidos en esa agenda, y en consecuencia se determinó el nivel de incidencia de la potencia asiática como de la euroasiática en el lazo entre Buenos Aires y Washington.

Los resultados de la investigación se vuelcan en distintas secciones. En la primera de tales secciones se desarrolla la relación de Argentina con Estados Unidos. Luego, se estiman y valoran dos aspectos fundamentales. Uno es el tratamiento de la repercusión de las relaciones de Argentina con China y Rusia en

<sup>4</sup> La perspectiva teórica de la autonomía producida por Juan Carlos Puig (1971), Helio Jaguaribe (1979), Guillermo Figari (1985), Francisco Gil Villegas (1989) y Andrew Hurrell (2013), por citar algunos académicos representativos de tal perspectiva de distintas épocas y diferentes países, coinciden -en términos sustanciales- que el concepto de dependencia es una invariante sistemática de la lógica del poder de las potencias mundiales y de la lógica estructural de las economías desarrolladas. La dependencia de un país periférico es principalmente económica, militar y tecnológica. El peso de una sobre la otra está relacionado con el contexto en el cual se desarrolla la relación entre el país periférico y la gran potencia. Descomprimir dependencia no es otra cuestión más que la de generar alternativas para alcanzar autonomía, lo cual podría ser -por ejemplo- morigerar la subordinación tecnológica con una gran potencia a través de la diversificación de las relaciones exteriores.

torno al vínculo entre Buenos Aires y Washington. El otro aspecto se refiere al abordaje sobre el poder que para Argentina significó el refuerzo del lazo establecido con Pekín y Moscú. Todas las cuestiones analizadas tienen como referencia hipotética que las relaciones con China y Rusia, en el período estudiado, no representaron para Argentina una dosis de poder para el ejercicio de la autonomía frente a la potencia hegemónica.

### 1. ENTRE LA CERCANÍA Y EL DISTANCIAMIENTO

Una vez que a principios de este siglo Argentina inició negociaciones para superar su morosidad en los pagos de deuda externa, configuró una agenda bilateral mínima con Estados Unidos basada en el curso de estas negociaciones. Se gestó una relación a la que se puede denominar de cercanía forzada. Por un lado, Argentina necesitó dejar atrás su estado de indefensión internacional<sup>5</sup> y, por otro, el gobierno estadounidense decidió participar de las mencionadas negociaciones para evitar un efecto dominó en la región, después de haber sido indiferente hacia la situación en la que se encontraba el país latinoamericano. Adquirió una participación bastante decisiva hasta el punto de conducir el proceso negociador, apartando a Anne Krueger, subdirectora del

FMI (Fondo Monetario Internacional), como a Lawrence Lindsey, consejero económico de la Casa Blanca, ambos de postura muy dura hacia Argentina, y centrando toda la responsabilidad del éxito de tal proceso en John Taylor, subsecretario para Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro (Miranda, 2014, pp. 234-236).

Argentina supo del costo que debió afrontar como deudor, lo consideró contingente, y se adaptó a las reglas del rol desempeñado por Taylor para brindar respuestas a los acreedores, sabiendo de su reducido margen de maniobrabilidad internacional. Al respecto el gobierno de George Bush tuvo una política de “complicidad”, por llamarlo de algún modo. Apoyó al presidente Néstor Kirchner, los productos argentinos no fueron excluidos del Sistema Generalizado de Preferencias y el Departamento de Estado brindó declaraciones de respaldo al país latinoamericano. Más aún, hubo otras dos cuestiones muy representativas de la mencionada “complicidad” estadounidense. Por un lado, Argentina no fue incluida en el listado de países desinteresados en acompañar a Bush en la invasión a Irak y, en consecuencia, vetados de acceder a pertrechos militares del hegemón. Por otro, el juez Thomas Griesa frenó los embargos a cuentas y bienes del Estado argentino “protegiendo” el curso de las negociaciones.

<sup>5</sup> La noción indefensión internacional suele estar relacionada con cuestiones de defensa o seguridad, también con aspectos jurídicos de tipo humanitario. El hablar de indefensión internacional de Argentina se refiere a la época de la crisis del *default* de 2001. En esa circunstancia, su irrelevancia estratégica y económica, como su vulnerabilidad externa (de Estado débil, matriz productiva quebrada y sociedad empobrecida), la transformaron en un país internacionalmente inerme (Miranda, 2003, p. 6).

Del entendimiento mutuo entre Buenos Aires y Washington, uno por su resiliencia y otro por su connivencia, derivó el comienzo del desendeudamiento argentino y el resguardo estadounidense del sistema financiero internacional. Roberto Lavagna, ministro de Economía, y Taylor, coronaron aquella cosecha extremadamente vital para Argentina en un año, 2005, en el cual parecía que las relaciones bilaterales iban camino a su consolidación. El gobierno argentino creyó abrazar una “posición equilibrada” entre “posturas aislacionistas” y “opciones de alineamiento” (Torres, 2013, p. 115). El esquema de financiación de vencimientos de deuda, como la propuesta de canje a acreedores privados de bonos en *default* y la cancelación del pasivo con el FMI, permitieron que la agenda bilateral se ampliara. El gobierno argentino ratificó dos instrumentos de lucha contra el terrorismo, uno de la Asamblea General de Naciones Unidas y otro de la Asamblea Plenaria de la Organización de Estados Americanos, y se comprometió en el combate contra el narcotráfico accediendo a modificar la ley sobre lavado de dinero, conocida como Ley Carrió.

También en 2005 el gobierno argentino dio muestras de su buena relación con Estados Unidos al normalizar los ejercicios militares conjuntos, la participación en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití y el rechazo explícito a la proliferación nuclear. Pero lo más importante para Washington fueron dos cuestiones. Por un lado, el reclamo de Argentina a Irán con el fin de que algunos de sus ciudadanos comparecieran ante la justicia al estar bajo sospecha de tener responsabilidades en el atentado a la AMIA (Asociación Mu-

tual Israelita Argentina), ocurrido en 1994. Por otro, el desistimiento del gobierno argentino a denunciar los 59 tratados bilaterales sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, firmados entre 1990 y 2000, los cuales eran muy ventajosos para los inversores como el acuerdo sellado con Estados Unidos, que entró en vigencia en 1994.

Resuelto gran parte del *default* y gracias a la recuperación económica, mayormente sostenida por los altos precios de las *commodities*, como por los abultados volúmenes de exportación de soja, el gobierno argentino imaginó que había logrado un soporte suficiente para impulsar políticas autonomistas destinadas al “desarrollo sustentable” y a la reinscripción internacional del país a través del Mercosur. Con base en esta creencia, fortalecida por la victoria electoral de medio término, la relación con Estados Unidos se planteó desde otra perspectiva tratando de demostrar que Argentina había alcanzado independencia decisional, y por lo tanto el nivel de presión de Washington sobre la agenda bilateral iba a ser considerado de manera diferente a como había sido tratado hasta ese momento. Para algunos analistas Argentina iniciaba una “oposición limitada” a Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2013, p. 253), mientras que para otros la relación bilateral retornaba a los desencuentros del pasado (Falcoff, 2004, p. 78). La idea presidencial de entonces era la de inhibir el influjo estadounidense y de las instituciones financieras internacionales.

Hubo dos situaciones por medio de las cuales la relación bilateral entre Argentina y Estados Unidos ingresó en un escenario de tensión. Una fue la IV Cumbre de las Américas

realizada en Mar del Plata, en noviembre de 2005, en la que el gobierno argentino facilitó la organización, en paralelo, de un evento anti-estadounidense en el cual el presidente venezolano, Hugo Chávez, estuvo en el centro de las críticas al hegemón. Este acontecimiento fue bisagra de enemistad entre ambos países, y no así el rechazo al proyecto promovido por Washington sobre el Alca (Área de Libre Comercio para las Américas), como suele mencionarlo alguna que otra literatura académica. La Casa Blanca no tipificó esta oposición de Argentina y Brasil como un desafío. Por ejemplo, Bush, después de Mar del Plata, visitó al presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva y lo invitó a su país, acontecimiento que se produjo en Camp David, en marzo de 2007, ámbito al cual suelen asistir solo gobernantes de países que Estados Unidos considera socios estratégicos.

La otra situación de tensión en la relación bilateral fue en ocasión de la visita a Buenos Aires de Nicholas Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, en febrero de 2007. El funcionario estadounidense portaba el pedido del Congreso de su país de presionar a Argentina y Brasil para que aislaran internacionalmente a Venezuela por su involucramiento en los procesos electorales de 2006 de Bolivia, Nicaragua y Perú. Kirchner rechazó esta petición, y en consecuencia la relación perdió estabilidad. Bush, la oposición demócrata y la prensa gráfica comenzaron a rotular de “caudillista” al presidente argentino. Estados Unidos apartó a Argentina y no a Brasil de las

giras que luego realizaron a través de la región, por separado, Bush, Burns y Condolezza Rice, secretaria de Estado. Claro que Brasil era un Estado-pivot del hegemón, por lo tanto la valoración de este fue muy distinta a la realizada sobre Argentina. Sin embargo, para Kirchner tal distinción no fue importante, sintió que el país había “ganado autonomía” frente a las presiones estadounidenses.

## 2. UN GIRO DIPLOMÁTICO

La ilusión que despertó en el gobierno argentino la llegada del demócrata Barack Obama a la Casa Blanca, en enero de 2009, rápidamente se esfumó. Obama continuó con la política bushiana de penalización de Argentina que consistió en investirla de chavismo dada la compatibilidad política y las relaciones interpersonales entre Kirchner, la presidenta Cristina Kirchner y Chávez. Era una época en la cual sobrevolaba el efecto del conflicto diplomático que se había producido en torno al caso de la “valija” de Guido Antonini Wilson, portadora de dólares proveniente de Caracas supuestamente para la campaña electoral de la presidenta. Un episodio que la memoria estadounidense sumó a lo ocurrido en la cumbre de Mar del Plata, asociando a Argentina con Venezuela y reforzando la postura de restarle valor al país rioplatense en su agenda hemisférica. Para Peter Hakim, presidente de Diálogo Interamericano, estaba claro que Estados Unidos había dejado de tener en cuenta a Argentina<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> *The New York Times*. (13/03/2008). Rice Trip to Skip Argentina in Sign of a Growing Rift. October 19, 2011. Disponible en <https://www.nytimes.com/2008/03/13/world/americas/13rice.html>

Una de las excusas de la penalización fue la negativa a negociar con los bonistas disidentes del canje realizado en 2005, los cuales organizaron el *lobby* político *American Task Force Argentina*, junto a la Asociación de Ganaderos de los Estados Unidos (usca), que ejerció influencia en torno al Capitolio y al Departamento de Estado para exigirle a Buenos Aires el pago del total de la deuda. Otra excusa fue la reticencia de Argentina a cumplir, como miembro del FMI, con el artículo IV del estatuto relativo a la supervisión de las políticas económicas, sobre todo de los tipos de cambio. Se añadían dos pretextos más. Uno era el incumplimiento argentino de casos resueltos por el Ciadi (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) de dictámenes negativos, y el otro pretexto era la deuda con el Club de París.

La consecuencia directa o indirecta, según se la analice, fue que la inversión transnacional evitó desembarcar en territorio argentino. La recomendación de la burocracia estatal estadounidense de esquivar tal desembarco no fue la única, también grupos financieros de Wall Street y *think tank* siguieron esta sugerencia. Sin embargo, la opinión gubernamental de Washington gravitó de manera considerable al etiquetar a Argentina como un país jurídicamente inseguro, apegado al molde populista. *The Washington Post* reproducía esta aproximación hasta el punto de establecer una

semejanza de Kirchner con Chávez<sup>7</sup>. La actitud del gobierno argentino de exhibir su convencimiento de separación de Estados Unidos y de los medios financieros multilaterales, contrarió la intención de atraer inversiones al país. Fue notorio en ocasión de la visita de los Kirchner a la Bolsa de Valores de Nueva York, en 2006. Lo mismo sucedió cuando Cristina Kirchner se acercó a Wall Street, en 2010. En ambos casos, por encima de la tradición y del protocolo, el mensaje argentino a los inversores transnacionales no tuvo eco. Para algunos analistas, los “ataques discursivos” de los gobernantes argentinos destinados a Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales, tuvieron que ver con la mencionada indiferencia del mercado (Sullivan y Nelson, 2015).

A pesar de esta situación tan decisiva en la relación bilateral, hubo un momento en el cual existieron indicios ciertos de que el acercamiento entre ambos países era posible. Después de no concretarse la reunión propuesta por Cristina Kirchner a Obama durante la III Cumbre del G-20, realizada en Pittsburgh en setiembre de 2009, hubo tres oportunidades a través de las cuales era presumible la mejoría en el bilateralismo. Una fue la visita a Buenos Aires de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, a principios de 2010. Si bien tal visita adquirió un tono neutro, igualmente representó el aflojamiento de la discordia entre ambos países. Otra circunstancia, también en

<sup>7</sup> *The Washington Post*. (26/12/2007). A Bagman's Tale; Did Hugo Chavez Purchase the Allegiance of Argentina's New Presidente? June 17, 2011. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/25/AR2007122500871.html>

2010, fue el encuentro que Obama finalmente le concedió a la presidenta argentina durante la Cumbre de Seguridad Nuclear, llevada a cabo en Washington. Por último, a fines de 2011, en ocasión de la VI Cumbre del G-20, en Cannes, Cristina Kirchner y el presidente estadounidense volvieron a tener una nueva tertulia, y al mismo tiempo cruzaron elogios y reconocimientos mutuos que anticipaban la eventualidad de una relación encaminada.

Sin embargo, el momento de una posible aproximación entre los dos países fue efímero. En la agenda bilateral pesaron cuestiones más fuertes que las declaraciones y las expresiones emotivas que se habían dispensado ambos gobernantes. Una de esas cuestiones ocurrió en 2010 cuando el gobierno argentino violó el principio de confidencialidad de información de inteligencia de la FinCen (Red de Combate de Crímenes Financieros) del Departamento del Tesoro, dedicada al monitoreo de operaciones financieras de personas y empresas en torno a procesos de lavado de dinero y de origen dudoso. Otra fue la interceptación directa de la Cancillería de un avión militar estadounidense en el aeropuerto de Ezeiza, en 2011, con la sospecha de portar "material sensitivo", cuando en realidad la carga estaba destinada a programas de capacitación de personal de la Policía Federal. Por último, también en el citado año, uno de los temas tal vez más relevante de la relación bilateral fue el inicio de la negociación entre Argentina e Irán de un Memorándum de Entendimiento sobre el asunto judicial del atentado a la AMIA.

La mencionada negociación significó no solo un giro de la diplomacia argentina, la cual hasta esta instancia le había reclamado a Irán

colaboración para que sus funcionarios acusados por la justicia se presentaran ante la misma, también tal negociación alentó la hipótesis estadounidense del triángulo entre Buenos Aires, Caracas y Teherán vinculada a la venta de tecnología nuclear. Washington conjeturaba que Argentina podía abastecer a Irán de la citada tecnología mediante la intermediación de Venezuela. Por encima de los alegatos esgrimidos por Estados Unidos para bloquear el acceso argentino a la inversión transnacional, comentados más arriba, y de las cuestiones de tirantez habidas entre ambos gobiernos, la firma del Memorándum de Entendimiento -en enero de 2013- fue un acontecimiento que profundizó aún más el distanciamiento bilateral. Es posible deducir que simbolizó el comienzo de otra etapa de la política exterior argentina. La segunda operación de canje de bonos en *default*, en 2010, como el pago que el gobierno argentino hizo tres años después de casi 700 millones de dólares a cinco empresas sobre laudos firmes dictados por el Ciadi, no logró modificar la actitud de alejamiento forzada por Washington. Tampoco el acuerdo que Buenos Aires selló en 2014 con el Club de París, abonando en 5 años casi 10 mil millones de dólares de deuda con este grupo.

Cristina Kirchner, consolidada políticamente en 2011 por su reelección como presidenta con un amplio caudal de votos, reflotó la creencia de 2005 de que Argentina -gracias a la independencia decisional- había logrado desplazar a Estados Unidos del centro de su política exterior. Sin embargo, la concentración de las relaciones bilaterales en Brasil y Venezuela, junto a la participación en el multilateralismo sudamericano institucionalizado

por medio de Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y el reencuentro político con México una vez que Felipe Calderón asumió la presidencia, no fueron cimientos suficientes para continuar sosteniendo aquella creencia. El gobierno argentino necesitaba de actores más poderosos y a la vez rivales de Estados Unidos, de aquellos que le discutían a este la política mundial compitiendo por un mayor ascendiente en distintas regiones del planeta, y por un mayor control del curso de las relaciones internacionales. Actores que contribuyeran a moderar el efecto del distanciamiento que Argentina tenía con el hegemón siendo parte de su esfera de influencia, lo cual no era un detalle menor.

### 3. EL PARALELISMO

La presencia cada vez más acentuada de China y Rusia en América Latina, fue uno de los datos relevantes arrojado por la política regional en el presente siglo, y Argentina no estuvo al margen de las avanzadas que ambas potencias desarrollaron con diferentes países, sobre todo sudamericanos. Los objetivos y las estrategias de Pekín y de Moscú para Latinoamérica en general y para Argentina en particular, si bien fueron notoriamente distintas, coincidieron en aprovechar el desinterés de Occidente por la región (Leiteritz, 2012; Pavlova, 2011). La recesión económica acaecida en Estados Unidos después de la sobreproducción de tecnologías de la comunicación, más el golpe terrorista del 11-S y la crisis financiera internacional de 2008 por la cual hubo serias discrepancias entre las potencias occidentales, habían puesto a América Latina fuera del foco de atención de estas

potencias. A través de los lazos con China y Rusia, algunos países de la región experimentaron que había otro “mundo” y otras relaciones exteriores posibles.

El acercamiento impulsado por las mencionadas potencias no occidentales representó una opción cierta para la política exterior argentina. Opción que cobró fuerza cuando Argentina y Estados Unidos pactaron, tácitamente, un claro desapego de la agenda bilateral. Así, las relaciones de Buenos Aires con Pekín y Moscú estuvieron libres de obstáculos serios, más allá de la relativa preocupación exhibida por el Congreso estadounidense frente al “desembarco” chino en Sudamérica y a los vínculos “especiales” de Rusia con determinados países latinoamericanos. De manera que gracias a la permisibilidad del contexto internacional, el nivel de cooperación interestatal alcanzado por Argentina, tanto con China como con Rusia, fue claramente significativo, en el primer caso por el predominio de la densidad de cuestiones comunes atesorada a través de la agenda bilateral, y en el otro caso por lo valioso de la intensidad política acuñada entre ambos países. Uno de los aspectos que sobresalió de los citados lazos, de interés en el presente estudio, es que los mismos no afectaron las relaciones de Argentina con Estados Unidos.

China representó para Argentina la “solución económica”, mientras que Rusia fue una suerte de antídoto destinado a limitar, indirectamente, la presión estadounidense. El aumento del precio internacional de la soja y la demanda del país asiático de grandes volúmenes de la oleaginosa, le permitieron recuperar su capacidad exportadora y con ella el crecimiento económico. Entre 2003 y 2007 creció

por debajo de China, India y Venezuela, pero por encima de Brasil, Chile, Indonesia, Malasia y México, como ejemplo de lo sucedido con algunos países de *commodities*. En ese período Argentina se transformó en una potencia agrícola que cada año le redituó alrededor de 10 mil millones de dólares de saldo superavitario en la balanza comercial. El apogeo tuvo un parecido a lo experimentado por Argentina en la década de los noventa del siglo XIX y las primeras de la siguiente centuria por medio de la relación con Europa en general y con Gran Bretaña en particular (Escudé, 2011). En el caso del comercio bilateral con China, también como en aquella época hubo complementariedad, en 2010, casi el 80% de lo exportado al país oriental fue soja y derivados, y Argentina importó el mismo porcentaje en telefonía, informática, productos químicos y motos.

La participación de Pekín sobre el comercio exterior de Argentina fue de alto impacto al modificar sustancialmente la estructura de este comercio, hasta el punto que China escaló posiciones que en 2011 la ubicaron en el segundo lugar como compradora y abastecedora del país latinoamericano. Si bien el comercio bilateral no estuvo exento de roces entre ambos países, como cuando Argentina impuso restricciones a las importaciones chinas en once sectores de la economía por la invasión de productos orientales a partir de 2005, la matriz de transacciones de mercancías sellada por Buenos Aires y Pekín fue la garantía para que el vínculo prosperara en otras cuestiones importantes. Por ejemplo, la firma del Memorándum de Entendimiento de 2004, por medio del cual Argentina reconoció que China tenía una economía de mercado, como los acuerdos de SWAP de 2009 y 2014,

cada uno de más 10 mil millones de dólares, el financiamiento para la construcción de dos represas hidroeléctricas en Santa Cruz, y las inversiones del país asiático en petróleo (a través de la empresa estatal CNOOC, la compra del 50% de Bridas Corporation) y en explotación minera, incrementados los desembolsos sobre esta a partir de 2011.

La relación de Argentina con Rusia fue diferente a la que tuvo con China. El interés político que aunaron Buenos Aires y Moscú fue más decisivo que el interés económico. Argentina percibió a Rusia como una alternativa política frente a las diferencias que guardaba con potencias occidentales, sobre todo en relación con Estados Unidos. Precisamente creyó que el vínculo con el país euroasiático era un camino probable para reducir la dependencia de Occidente. A partir de 2007 el bilateralismo ruso-argentino ingresó en una etapa de gran acercamiento (Yákovlev, 2010), luego del encuentro que se produjo como consecuencia de las medidas prohibitivas impuestas por el gobierno argentino a la exportación de carne a Rusia. Las necesidades políticas de Cristina Kirchner en 2008 y el protagonismo ruso de esa época gracias a su victoria militar en Georgia, abrieron curso a un mayor nivel de amistad entre ambos países que derivó en el compromiso de una Asociación Estratégica, como resultado de la visita de la presidenta argentina a Moscú en aquel año y la del presidente Dimitri Medvédev a Buenos Aires, en 2010.

Las discordias con Estados Unidos, en el caso de Argentina por la indiferencia de Washington ante la litigiosidad de los *holdouts*, y en el caso de Rusia por las divergencias sobre el papel de las Naciones Unidas en la guerra de

Siria, fueron un factor que reforzó aún más la amistad entre la Casa Rosada y el Kremlin. Las coincidencias se acrecentaron hasta la coronación de dos instrumentos diplomáticos bastante demostrativos de la armonía alcanzada. Uno fue el Memorándum de Entendimiento de 2011, por medio del cual se obligaron al Plan de Acción para ejercer “interacción política” con el fin de coordinar posiciones comunes en medios multilaterales. Otro instrumento fue la elevación del tipo de relación entre ambos países al de Asociación Estratégica Integral, con todo lo que ello implicaba. Con estos instrumentos como telón de fondo, Argentina y Rusia cruzaron fuertes respaldos políticos. Por un lado, la abstención argentina en la votación de la Asamblea General de las Naciones Unidas que había considerado “no válido” el referéndum realizado en Crimea bajo el auspicio ruso. Por otro, el aval del presidente Vladimir Putin a Argentina por el conflicto de las Islas Malvinas y la invitación a asistir a la VI Cumbre del grupo Brics realizada en Fortaleza, en 2014.

#### 4. LO POSITIVO Y LO NEGATIVO

A pesar de las muy buenas relaciones bilaterales de Argentina con China y Rusia, el vínculo entre Buenos Aires y Washington, como se afirmó antes, no se vio perturbado por tales relaciones. China, como lo hizo en la mayor parte de Sudamérica, ocupó el lugar que Estados Unidos descuidó. En algunos casos el hegemón reaccionó sobre las consecuencias de su desatención, por ejemplo, cuando Argentina consintió en 2015 la instalación de una estación espacial dependiente del ejército chino en la Provincia de Neuquén, la cual se justificó

para el monitoreo del lado oscuro de la luna, aunque sospechada de contar con tecnología dual. Precisamente la preocupación del gobierno estadounidense estuvo enfocada en el celo por la cuestión estratégico-militar, no así en la sociedad comercial de Argentina con China aun sosteniendo que la misma perjudicaba a sectores industriales del país latinoamericano, como tampoco en la “interacción política” establecida entre Buenos Aires y Moscú, a la cual consideraba un efecto del patrocinio mutuo librado por los gobiernos de Cristina Kirchner y Putin frente a las potencias occidentales.

Argentina estimó que los lazos con China y Rusia le habían ensanchado el margen de maniobrabilidad internacional. En otras palabras, que le habían brindado poder para moverse con más libertad en sus relaciones exteriores, y de este modo alcanzar mayor gravitación política. Ciertamente el país asiático colaboró para que Argentina recobrara poder material gracias al comercio bilateral, el cual la facultó a quebrar el esquema de doble dependencia arrastrado desde los noventa con Estados Unidos y Brasil. Al mismo tiempo la alianza con Rusia le fue útil al gobierno argentino porque lo ayudó a extender los puntos de apoyo internacional que Occidente le retaceaba, teniendo muy en cuenta la consolidación del reposicionamiento del país euroasiático en el mundo en virtud de los éxitos políticos de Putin. Sin embargo, además de no repercutir en el vínculo de Buenos Aires con Washington, como se señaló más arriba, una y otra relación estuvieron lejos de proporcionar a Argentina el poder que el gobierno presumió.

Si bien la relación con China fue progresiva y estable, se trató de una cooperación bá-

sicamente comercial de base hegemónica, pues Pekín decidió qué quería de Argentina, es decir, qué función debía desempeñar en la estructura bilateral sobre la cual el país asiático tenía el dominio. Un caso clásico de dependencia del Sur con respecto al Norte (Sevares, 2007). Le asignó el papel de abastecedora de soja y el de cliente comprador de bienes de consumo. Así Argentina adormeció su economía por medio de la re-primarización de la misma (Bekerman y Cerdeiro, 2007; Costantino, 2013). La política de diversificación externa aumentó destinos para las exportaciones sin incrementar el número de productos a vender en el mundo, menos aún con valor agregado.

Lo que comenzó como interdependencia asimétrica se procesó como dependencia. Cuando China priorizó sus intereses, se negó a comprar títulos de deuda argentina, recurrió a represalias dejando de comprar aceite de soja, transformándose en socio de Brasil en este producto sobre el cual originariamente se había comprometido con Buenos Aires, desistió de acompañar la promoción del “desarrollo sustentable” soñado por los gobiernos kirchneristas, y no buscó negociar la reducción de la creciente y muy amplia brecha en la balanza comercial, que desde 2008 le fue favorable sin solución de continuidad.

Como se afirmó más arriba, la relación de Argentina con Rusia fue diferente a la entablada con China, entre otras cuestiones, por la impronta que supo imponer Putin por medio de su estilo marcadamente pragmático. Lo que hizo el presidente ruso fue brindarle resguardo a la política exterior del gobierno argentino, reservándole un lugar en su agenda internacional cada día más relevante. Si bien ambos

países sostuvieron una relación simétrica, creciente y duradera, fue Rusia quien propuso y condujo tal relación. De algún modo, Buenos Aires siguió el comportamiento internacional de Moscú, lo cual contrariamente a lo que podría suponerse no representó costo alguno para Argentina. Sin embargo, fue evidente que Putin circunscribió los alcances y los límites de la cooperación bilateral de acuerdo con las coyunturas del contexto internacional y de su propia política exterior.

De manera que la mayor parte de las promesas pactadas quedó pendiente. No hubo un aumento significativo del intercambio comercial como se había acordado, y Argentina se vio imposibilitada de revertir el déficit que acusaba entre 2011 y 2015 (Shcherbakova, 2016). Rusia demostró que Argentina no era comercialmente importante como lo había sido durante varias décadas, a lo cual añadió su desinterés por volver a comprar carne de este país, prefiriendo continuar con el abastecimiento de Brasil y Uruguay. También estuvo lejos de incrementar su papel de inversor, más allá de las expectativas generadas en torno a la central nuclear de Atucha III y del yacimiento de *shale* Vaca Muerta. Pero lo notable fue cuando Putin, dada su visión estratégica, de una solidaridad discursiva a favor de Argentina por la litigiosidad de los *holdouts* e indiferencia de Obama, pasó a una tibieza actitudinal en 2013 en ocasión de la VIII Cumbre del G-20, realizada en San Petersburgo. En ese foro, el gobierno argentino no encontró en Rusia el respaldo diplomático que precisaba frente a las potencias occidentales.

Las relaciones de Argentina con China y Rusia fueron relaciones “controladas” por

Pekín y Moscú, de acuerdo con lo que representaba el país latinoamericano para sus respectivas políticas exteriores. El escaso poder que Argentina reunió por medio de su vínculo con el país asiático, fue una consecuencia directa de la dependencia comercial gestada en el presente siglo<sup>8</sup>. La ampliación de la agenda bilateral mediante temas no comerciales respondió más a las necesidades chinas y menos a las necesidades de Argentina. Por otra parte, el gobierno argentino, en su relación con el ruso, no acopió poder, lo que hizo fue asociarse a la dinámica y pujanza de la “política multivectorial” de Putin, la cual buscaba reeditar la condición de “gran potencia” para el país euroasiático (Leiva Van de Maele, 2017). Argentina pensó que la simpatía por tal propósito le retribuiría una mejor posición política para discutir y saldar favorablemente sus problemas con las potencias tradicionales. Pero esto no sucedió. Las relaciones de poder y de acomodación de intereses entre potencias occidentales y no occidentales, estuvieron muy por encima de las aspiraciones y expectativas de un país periférico como Argentina.

## CONCLUSIÓN

La relación de Argentina con Estados Unidos osciló entre la cercanía y el distanciamiento, predominando la tendencia hacia el desencuentro y la indiferencia mutua. Sobre este escenario irrumpió China que en muy poco tiempo se transformó en uno de los ejes de la

política exterior argentina, siendo considerablemente notoria la densidad de cuestiones comunes adquirida por ambos países a través de las relaciones bilaterales. Asimismo, Rusia se hizo presente en el mencionado escenario ocupando un lugar cada vez más gravitante en las relaciones internacionales de Argentina. También en un muy breve período, el lazo con Moscú fue enormemente intenso hasta el punto en el cual Rusia se convirtió en actor constante del radar de la diplomacia de Buenos Aires. Estas potencias no occidentales al entornar el bilateralismo entre Argentina y Estados Unidos, de un modo u otro, fueron un claro soporte externo del país latinoamericano.

El apoyo que China y Rusia le brindaron a Argentina, uno en cuestiones económico-comerciales y otro en cuestiones político-diplomáticas, no tuvo la fuerza que el país periférico requería para operar con poder. Los aportes de estas potencias no occidentales para que Argentina afirmara sus discrepancias hacia Estados Unidos en cuestiones de desarrollo interno y de vinculaciones con países considerados hostiles por Washington, como Irán y Venezuela, fueron discretos. La tentativa de ejercicio autonomista de política exterior, no logró restarle valor dominante a la potencia hegemónica. Es cierto que Estados Unidos no prestó asistencia para negocios e inversiones en Argentina, ni colaboró para morigerar la litigiosidad de los *holdouts* en el momento en el cual Buenos Aires lo requería, tampoco promovió la compra de más y diversos productos del país periférico,

<sup>8</sup> Al respecto ver Roberto Bouzas (2009), Sergio Cesarín (2010), Carlos Escudé (2011) y Eduardo Oviedo (2015).

sobre todo con valor agregado. Pero también es cierto que el esfuerzo de China como de Rusia a favor de aquellos temas preocupantes para Argentina, no fue diferente a la actitud adoptada por Estados Unidos.

La agenda de la política exterior argentina no tuvo modificaciones sustanciales. La sociedad con China y Rusia fue, sin duda, importante. Sin embargo, ambas representaron una condición necesaria, pero no suficiente para sostener la política exterior autonomista. Una y otra reprodujeron mecanismos políticos similares a los utilizados por el hegemón. El gobierno argentino creyó que había diferencias conceptuales entre las grandes potencias cuando en realidad no era así. Una vez más las actitudes y acciones de política exterior de cada uno contrastaron con la retórica y la intención que patrocinaron. China y Rusia priorizaron sus intereses separadamente de las aspiraciones de Buenos Aires. No hubo costos y beneficios recíprocos, propio de la interdependencia asimétrica. En suma, Argentina a través de las relaciones bilaterales con las mencionadas potencias no occidentales, no construyó poder para sostener en el tiempo la independencia decisional que su gobierno buscó ansiosamente frente a Estados Unidos.

## REFERENCIAS

- Bekerman, M. y Cerdeiro, D. (2007). Crisis y patrón de especialización comercial en economías emergentes. El caso de Argentina. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 38 (150), 133-165.
- Bouzas, R. (2009). China y Argentina: relaciones económicas bilaterales e interacciones globales. En AA. VV., *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región* (pp. 283-301). México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam.
- Cesarín, S. (2010). *China y Argentina: enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral*. Buenos Aires: Fundación Ebert.
- Corigliano, F. (2011). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo xxi. *Mural Internacional*, Año II, (1), 22-27.
- Costantino, A. (2013). ¿Gatopardismo sojero? Los efectos de la bonanza sojera sobre el cambio estructural de Argentina y Brasil. *Nueva Sociedad*, 244, 84-96.
- Escudé, C. (2011). China y la inserción internacional de Argentina. Buenos Aires: Universidad del Cema, *Documento de Trabajo*, 462.
- Falcoff, M. (2004). Argentina y Estados Unidos: Retorno al desencuentro histórico. En AA. VV., *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Figari, G. (1985). Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista. *Nuevo Mundo*, 29-30.
- Flanagan, S. (2017). *Building resilience in Japan-China ties: a role for Australia*. Canberra: Australian Defence College, Centre for Defence and Strategic Studies.
- Gilley, B. (2011). Middle powers during great power transitions. China's rise and the future of Canada-US. *International Journal*, 66 (2), 245-264.
- Gil Villegas, F. (1989). El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica. *Foro Internacional*, 116, 662-692.

- Gratius, S. (2017). El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, Estados Unidos y Venezuela. *IdeAs*, 10, 1-18.
- Hurrell, A. (2013). *The Quest for Autonomy. The Evolution of Brazil's Role in the International System 1964-1985*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 46, 91-130.
- Leiteritz, R. (2012). China and Latin America: A Marriage Made in Heaven? *Colombia Internacional*, 75, 49-81.
- Leiva van de Maele, D. (2017). Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la "era Putin". *Estudios Internacionales*, 187, 9-42.
- Llenderrozas, E. (2011). La política exterior de los gobiernos kirchneristas. En AA.VV., *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 251-261). Buenos Aires: Eudeba.
- Mazzina, C. y González Cambel, M. (2018). Continuidades y cambio de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos. *PostData*, 23, 1, 181-212.
- Miranda, R. (2003). *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*. Rosario: Ediciones PIA.
- Miranda, R. (2014). El rol político de Estados Unidos en el *default* de Argentina. *Austral. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 3 (5), 227-246.
- Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales*, 180, 67-90.
- Pavlova, E. (2011). Latinoamérica y Rusia. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 11 (2), 57-67.
- Puig, J.C. (1971). La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, 37-38.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2013). Implications of the Global and Regional Changes for Argentina's Foreign Relations. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19 (2), 251-267.
- Schunz, S. (2010). How to Assess the European Union's Influence in International Affairs: Addressing a Major Conceptual Challenge for EU Foreign Policy Analysis. *Journal of Contemporary European Research*, 6 (1), 22-42.
- Sevares, J. (2007). ¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional. *Nueva Sociedad*, 207, 11-22.
- Shcherbakova, A. (2016). El comercio entre Rusia y Argentina: Tendencias recientes. *Iberoamérica*, 4, 54-67.
- Sullivan, M. y Nelson, R. (2015). Argentina: Background and U.S. Relations, *Congressional Research Service*, agosto.
- The New York Times*. (13/03/2008). Rice Trip to Skip Argentina in Sign of a Growing Rift. October 19, 2011. Disponible en <https://www.nytimes.com/2008/03/13/world/americas/13rice.html>
- The Washington Post*. (26/12/2007). A Bagman's Tale; Did Hugo Chavez Purchase the Allegiance of Argentina's New Presidente? June 17, 2011. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/25/AR2007122500871.html>

- Thoker, P. y Singh, B. (2017). The Emerging China, Pakistán, and Russia Strategic Triangle: India's New Gordian Knot. *Jadavpur Journal of International Relations*, 21 (1), 61-83.
- Torres, M. (2013). Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner. *Ciencia Política*, 8 (15), 107-135.
- Womack, B. (2004). Asymmetry Theory and China's Concept of Multipolarity. *Journal of Contemporary China*, 13 (39), 351-366.
- Yákovlev, P. (2010). Rusia-Argentina: La etapa actual de las relaciones bilaterales. *Iberoamérica*, 3, 12-16.



# What caused poverty reduction in Brazil during the 2000s: sectoral growth or public expenditures

Igor Martins\*  
Andrés Palacio\*\*

## ABSTRACT

We ask what caused poverty to decline in Brazil during the first decade of the 21<sup>st</sup> century. Our contribution lies in the introduction of a structural change perspective to assess the evolution of poverty by considering the sectoral impact of growth and the social policies at the federal, state and municipal level. By structural change we mean the recomposition of output and employment over time. We run a first difference model to estimate the effects of mean income per capita by sector and of disaggregated public expenditures, without any at-

tempts to infer causality. We confirm previous findings in the literature that the service sector rather than agriculture contributes the most to the sustained poverty reduction. Strikingly, the public administration is the leading sub-sector. We also find that state and municipal expenditures in human capital contribute more to poverty reduction than federal expenditures associated with conditional cash transfer programs; investment in infrastructure does not seem to contribute to poverty reduction. In short, we conclude that the payoffs of decentralized policies associated with human capital can be seen in the short run and therefore raise

---

\* Doctoral student at Department of Economic History, Lund School of Economics, Lund (Sweden). [igor.martins@ekh.lu.se], [<https://orcid.org/0000-0002-6141-9273>]

\*\* PhD Economic History. Lecturer in economic history, Lund School of Economics, Lund (Sweden) & University Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [andres.palacio@ekh.lu.se], [andres.palacio@uexternado.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-1592-9985>]

Andrés Palacio acknowledges financial support from: The Marianne and Marcus Wallenberg Foundation and The Swedish Research Council (swe-2012-021)

Recibido: 27 de marzo de 2019 / Modificado: 14 de agosto de 2019 / Aceptado: 21 de agosto de 2019

Para citar este artículo:

Martins, I. y Palacio, A. (2020). What caused poverty reduction in Brazil during the 2000s: sectoral growth or public expenditures. *OASIS*, 31, pp. 185-213

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.11>

the bar for politicians to maintain and care for these policies. Furthermore, the public service sector, which is one of the main employers in today's economy, must find ways to innovate and improve productivity if poverty reduction is to be sustainable in the long run.

**Key words:** poverty, structural change, decentralization, social policies.

## **¿Qué causó la reducción de la pobreza en Brasil durante la década de 2000: crecimiento sectorial o gasto público?**

### **RESUMEN**

Qué causó la disminución de la pobreza en Brasil durante la primera década del siglo 21 es la pregunta principal en este estudio. Nuestra contribución radica en incorporar una perspectiva de cambio estructural para evaluar la evolución de la pobreza en un contexto de altos precios en la agricultura y decentralización de la política social a nivel federal, estatal y municipal. Presentamos, entonces, un modelo de primeras diferencias para captar los efectos de ingreso medio por sectores y de gasto público descentralizado, sin ningún afán de comprobar causalidad. Confirmamos hallazgos previos en la literatura de que el sector de servicios, en lugar de la agricultura, es el que más contribuye a la reducción sostenida de la pobreza. Sorprendentemente, la administración pública es el principal subsector en rama de servicios. También encontramos que los gastos estatales y municipales en capital humano contribuyen más a la reducción de la pobreza que los

gastos federales asociados con los programas de transferencias condicionales de efectivo. En resumen, afirmamos que los beneficios de las políticas descentralizadas asociadas con el capital humano se pueden ver a corto plazo y, por lo tanto, elevan el nivel de los políticos para mantener y cuidar estas políticas. Además, el sector de servicio público, que es uno de los principales empleadores en la economía actual, debe encontrar formas de innovar y mejorar la productividad para que la reducción de la pobreza sea sostenible a largo plazo.

**Palabras clave:** pobreza, cambio estructural, decentralización, política social.

### **INTRODUCTION**

We are living through one of the best periods of our nation's life," exulted the newly inaugurated Brazilian president, Dilma Rousseff, in January 2011". Brazil had an average growth rate per capita over 3% between 2002 and 2010, and Rousseff and the governing Workers Party (PT) took credit for pushing over 10 million out of poverty and another 10 million more into the middle class. Many believed that well targeted government expenditures had significant impact on poverty during this period (Hoffman, 2006; Rocha, 2006) as well as increases in the minimum wage during the period (Paiva, Falcão & Bartholo, 2013). However, some contend that the so-called conditional cash transfers, the flagship of social policies during the 2000s, did not contribute to the decline of poverty across Brazilian states between 2000 and 2008 (Marinho, Linhares & Campelo, 2011; Schwartzman, 2006).

Taking a long term perspective, the consensus holds that there is no way out of poverty without the transformation of agriculture (Kuznets, 1973; Timmer, 1988), and Brazil had become a global powerhouse in agriculture over the last two decades, and the third largest agricultural exporter after the US and the European Union (Nin-Pratt, Falconi, Ludena & Martel, 2015). In this line, countless studies show that the elasticity of poverty reduction with respect to growth is stronger when growth originates in the agricultural sector (Dethier & Effenberger, 2011). However, claims that agriculture did not play a large role in the reduction of poverty during the 1990s, still resonated (Ferreira, Leite & Ravallion, 2010).

Noting the dual nature of Brazil's economy, students of structural change agree that the impact of growth on poverty reduction varies across sectors and states in a systematic way (De Janvry & Sadoulet, 2009; Ferreira *et al.*, 2010; Loayza & Raddatz, 2010; Ravallion, 2011). By structural change we mean the re-composition of output and employment over time (Bustos, Caprettini & Ponticelli, 2016; Diao, McMillan & Rodrik, 2017). In this line, we introduce a structural change perspective to assess the evolution of poverty during the two presidential terms of Luis Inácio Lula Da Silva, perhaps the most important politician in Brazil since the end of military rule. Lula Da Silva, a former union worker, got elected by reassuring investors that the market stability would be maintained. He fulfilled his promises but also pursued an social liberalist agenda that put conditional cash transfer programs from the federal government as the key policy in their fight against poverty.

In order to clarify the unprecedented improvement of the income distribution during Lula's term, we address sectoral growth and disaggregated public expenditure as the main factors behind the reduction of poverty for the period 2002-2009. We run a first difference model to estimate the effect of mean income per capita by sector on poverty, considering that the poverty impact of growth will depend on the sectoral size. Agriculture has therefore lower chances to reduce poverty despite its rebound during the high prices in the 2000s. The sectoral shares are lagged to keep the panel balanced and ensure sectoral GDP per capita remains weighted by its share in a given year. We also allow the coefficients to vary by state for each sector. Our second model will include the government expenditures disaggregated in three categories. Our main expectation was that decentralized policies are more likely to be poverty reducing than centralized policies. Specific tests for serial autocorrelation and homoscedasticity are run.

The first finding is that the service sector, not agriculture, contributes the most to the sustained poverty reduction during Lula's presidential term between 2003 and 2009. The results were large and statistically significant, casting light onto the importance of the government budget on economic activity through production and not solely through policy. However, we concede that the agricultural commodity boom was indeed beneficial for the Brazilian economy, and the linkages across factors and product markets have indirect effects that our statistics are not able to catch at this stage of the transformation process.

The second finding is that federal transfers associated with conditional cash transfers such as Bolsa Família appear to contribute little to poverty reduction in the short run across Brazilian states. In contrast, social policies in human capital at the state and municipal level contribute more to poverty reduction than Bolsa Família did in the short run. This is somehow impressive since these effects of government expenditures in human capital are usually expected in the long run. In other words, investments in education and health have provided short-term effects on reducing poverty. Furthermore, federal and capital transfers, which are associated with investments in infrastructure, did not have a poverty reducing impact during Lula's term as President.

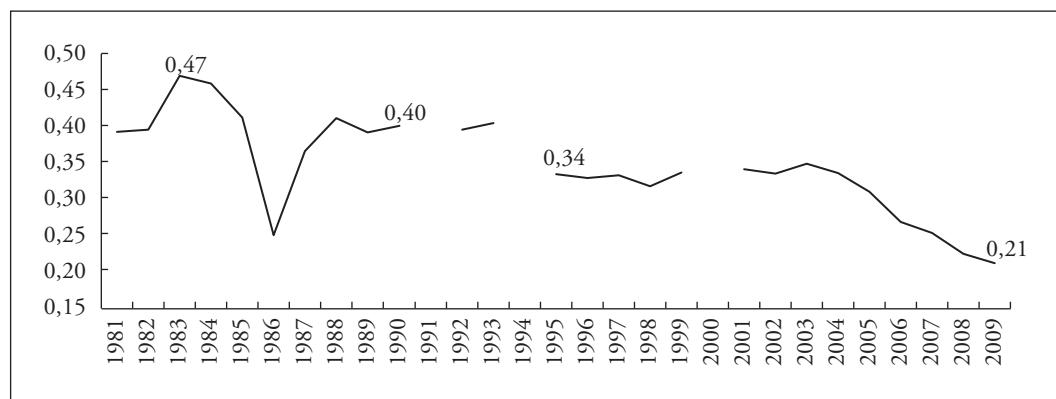
Even though the social policies during Lula's presidential terms may be labeled as

equality enhancing, the main implication is that there is no conflict between redistribution and growth, or equity-growth trade off, in particular if policies are aimed at improving human capital. We conclude that the payoffs of such policies can be seen in the short run and therefore raise the bar for politicians to maintain them. Furthermore, the public service sector, which is one of the main employers in today's economy, must find ways to innovate and increase productivity if poverty reduction is to be sustainable in the long run.

## 1. POVERTY REDUCTION AND SECTORAL GROWTH

Poverty in Brazil has been a main feature of its economic development during the second half of the 20<sup>th</sup> century (see figure 1). More than half of the population lived in poverty until

**Figure 1**  
**Proportion of individuals considered poor within Brazilian population (1981-2009, in %)**



Source: Authors calculations from the database of the Institute of Applied Economic Research (IPEA)

the mid-1980s, which coincides with the end of the military rule. Military rule, which lasted from 1964 to 1985, produced no significant improvements in the income distribution (Graham, Gauthier & de Barros, 1987). The transition into democracy began with President Sarney between 1985 and 1989 and came along with structural economic adjustments to an economy overwhelmed in high inflation and unemployment (Reis, 2014).

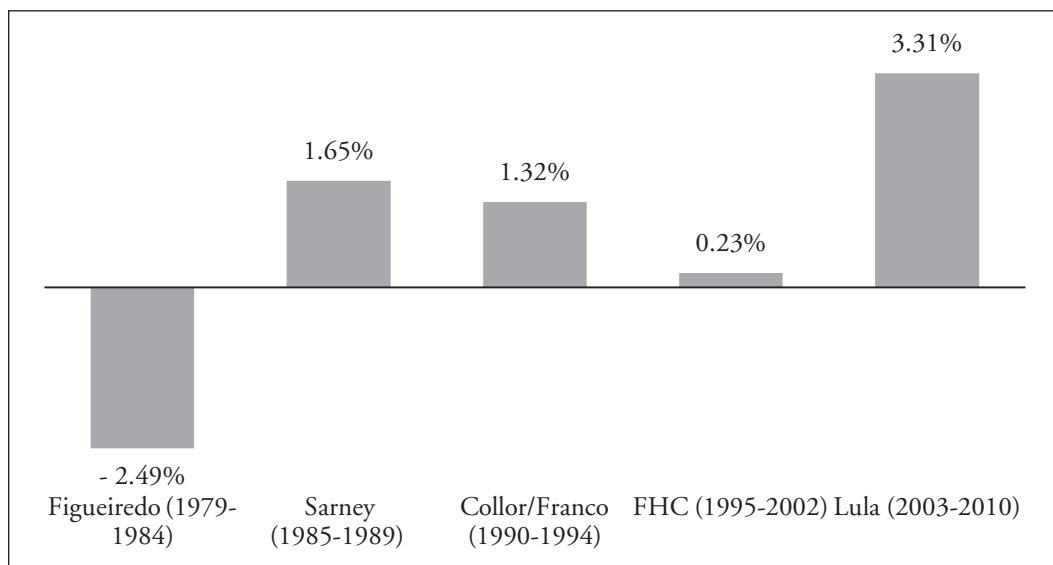
The annual growth rate per capita was barely above 1% between 1990 and 1994, when Franco became the president after the fallout of Collor de Mello (figure 2). Between 1995 and 2002, which coincides with the presidential terms of Cardoso, the annual per capita growth

was 0.23%. Yet, under these conditions, poverty fell to around a third of the population by the turn of the century.

True, poverty in Brazil fell during the period 1985-2004 in spite of the lack of growth. Ferreira *et al.* (2009) write, “largest sources of poverty reduction over this period (...) were driven by the substantial reduction in inflation rates and by the expansion in social security and social assistance spending by the Federal government”. In other words, macroeconomic stability and redistribution (i.e., fiscal transfers at different government levels) had been the main policy tools to induce positive changes in the income distribution. After 2003, the downward trend in poverty continued and fell

**Figure 2**

**Compound Annual Growth Rate of the GDP per capita during the last 5 presidential terms**



Source: Authors calculations from the database of the Institute of Applied Economic Research (IPEA)

to 21% of the population in 2010. The annual growth per capita was 3.3% between 2003 and 2010, which coincides with the two terms of President Lula Da Silva.

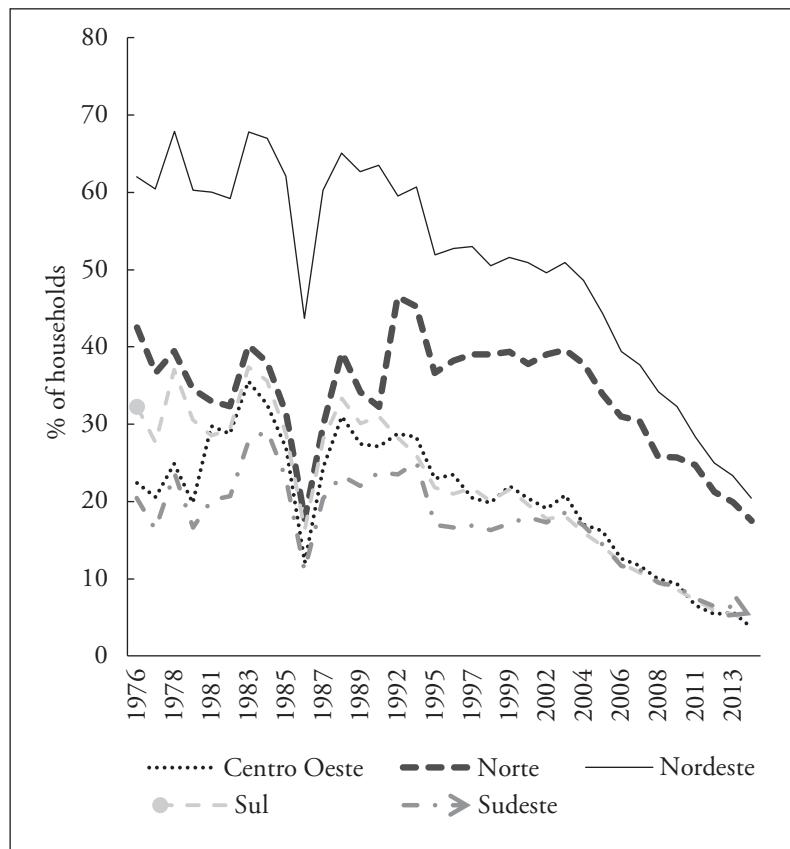
During the second half of the 20<sup>th</sup> century, the process of structural change in the Brazilian economy continued with strong reallocation effects of labour across some sectors of the economy. There is no reliable data prior to 1970s but the national account data taken from the Groningen Growth and Development Centre (GGDC) indicates that during the military period (1964-1985) the share of the labor force in agriculture fell from 55% to 35%, and its sectoral share of GDP from 10% to 5%. The reallocation into manufacturing had already reached its peak in the 1970s and did not absorb the surplus labor. Thus, poverty remained high during the period. In 2010, over 17% of the labor force still worked in agriculture, and the sectoral share of agricultural GDP is close to 6%. In other words, the reallocation of agricultural labor to other sectors is not complete, and may explain that today around 21% of the Brazilian population are poor.

Ferreira *et al.* (2009) argue that “marked differences in the poverty reducing effect of growth across different sectors, with growth in the services sector being consistently more pro poor than either agriculture or industry” (p. 33). The general implication of the finding is that agriculture is not, at least during this period, the engine behind the structural changes in the developing economy of Brazil. However, some argue for a recent resurgence of

the agricultural sector in Latin America, particularly in Brazil, with clear implications on the income distribution. For instance, Andersson and Palacio (2017) examined the period 1995 and 2010 and confirmed the previous finding that agricultural productivity in labor has been three times larger than that in manufacturing (Andersson & Palacio Chaverra, 2016).

However, the relationship between structural change and poverty is not automatic. One of the reasons is that the sectoral capacity to employ labor outside the agricultural sector, especially in services is difficult to predict if there is no convergence between labor and capital in the economy and therefore into higher levels of productivity. Hence, the contribution to growth of those sectors absorbing labor with low productivity will end up reducing it at the aggregate level (Diao *et al.*, 2017). Another reason is how the political pressures organized themselves to promote redistribution. Lula Da Silva reassured investors that the market stability would be maintained and put conditional cash transfer programs from the federal government as the key policy in their fight against poverty. In this line, Kuznets prediction (1973) that the turn of the inequality curve was associated with growing income per capita across sectors and therefore with growing political voice and participation fit the recent history of Brazil. In sum, the political elites have not hijacked power for their own purposes alone, and the moral and economic imperatives to reduce and eliminate poverty go along with the deepening of political and civil rights (Stiglitz, 2012).

**Figure 3**  
**The evolution of regional poverty**



Source: Authors calculations from the database of the Institute of Applied Economic Research (IPEA)

## 2. POVERTY AND THE DECENTRALIZATION OF SOCIAL POLICIES

Sectoral economic growth is indeed central to explain the reduction of poverty, but we also know about how uneven growth can be at the regional level (Loayza & Raddatz, 2010). Some regions grow faster than others do, and

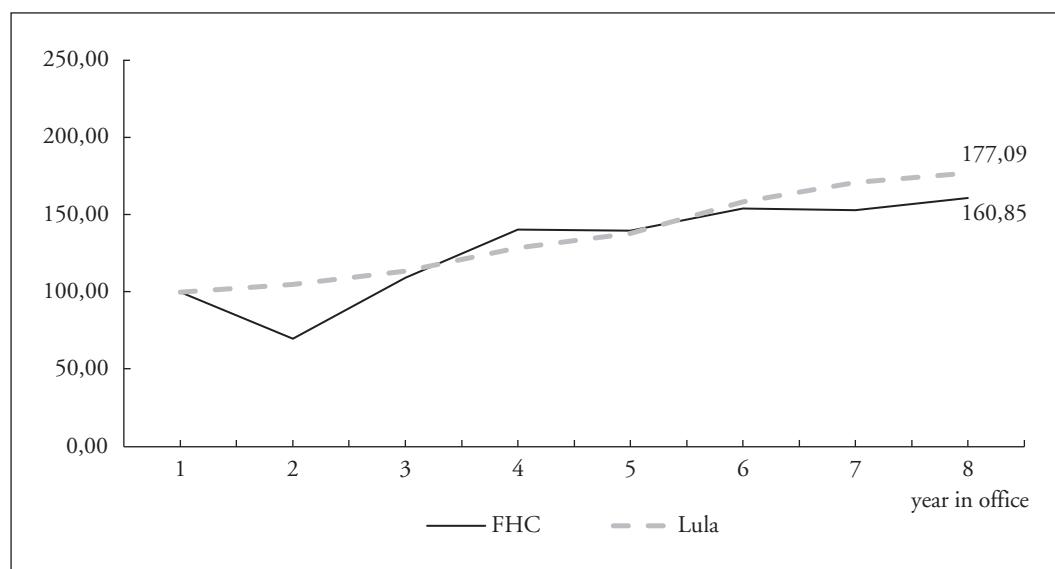
the differences may support the persistency of income gaps within a country. Brazil is indeed a good example of different levels of development within a country. For instance, the Northeast region is less developed than the southern regions. The relative backwardness of the Northeast region has been on the government agenda since the late 19<sup>th</sup> and has

persisted during the 20<sup>th</sup> century, but with little success (De Vreyer & Spielvogel, 2005). Not surprisingly, the poverty level in the Northeast was three times that of the southern regions in 2000 (see figure 3).

With the end of the military rule between 1964 and 1985, the aim of the 1988 Federal Constitution was to restore individual rights that had been suppressed for two decades and to diminish regional inequalities in health, education, social security, work, leisure, and child protection, in other words, to improve the well-being for all (art.203-204 of the Fe-

deral Constitution). To implement these goals, decentralization and universal policies were called upon. Brazil is a federative republic consisting of States, Municipalities and the Federal District. Consequently, not all expenditures are the responsibility of the Federal government. States and municipalities have a certain level of autonomy on setting expenditures on health, education and social assistance. The municipalities, which had played a secondary role in the policy arena, gained in political, fiscal and administrative importance as they were called to provide these services to its citizens (Rodrigues-Silveira, 2011).

**Figure 4**  
**Evolution of aggregated SME for each president's year in office (First year in office=100)**



Source: Author's calculation from the State and Municipal Accounts/IBG. The values that allowed this index can be found on Section 9.2 in the Appendix. All values are in Reais (R\$) of 1995.

The new institutional arrangement played out well during the Sarney administration between 1985 and 1990 and continued during the short-lived administration of Fernando Collor's presidency between 1990 until 1992. The states, which used to have a veto power over national policies, saw their power diminished (Fenwick, 2009). Yet, the Federal Government was not able to support and monitor large-scale social programs until the macroeconomic fundamentals stabilized during Fernando Henrique Cardoso administration (1995-2003).

During Cardoso's term, the state and municipal expenditures grew at a rate of 7% per year, which is 1.5 percentage points below that during Lula Da Silva's term (figure 4). The macroeconomic stabilization during Cardoso's term came in tandem with condition-based social programs aimed at investing in education and food and gas for the bottom of the population between 1999 and 2002. First, the Bolsa Escola (School Allowance) was a conditional cash transfer program that provided financial assistance to low-income families for sending their children to school instead of using them as labor. Second, the Bolsa Alimentação (Food Allowance) and Auxílio Gás (Cooking Gas Assistance) were aimed at increasing food security of low-income families. Unlike the other two, the Auxílio Gás, was a cash transfer without formal conditions. It was a small payment for each family whose income was below half a minimum wage per capita for the acquisition of gas cylinders for cooking purposes. The program came from the understanding that malnourishment was not related to food scarcity but of means to cook

the food properly. These three social programs merged into one during Lula da Silva's administration and were unified under the label Bolsa Família. As one single program, Lula's administration expanded its coverage: over 13 million families, or 47 million individuals, were registered in 2013.

Furthermore, the sudden increase towards Social Security and Social Assistance during Lula's term is related to Federal expenditures on cash transfers, in particular Bolsa Família, established during the second year of Lula's presidency in 2004. Bolsa Família became indeed a cornerstone in the politics and policies to reduce poverty in Brazil. As noted above, the program covered almost 47 million people but takes up only 0.5% of the Federal budget. It appears to be efficient, but there are voices concerned with the ability of the State to target and monitor these payments. Schwartzman (2005, p. 1) writes, "these policies are not properly grounded in search, and are based on wrong assumptions" (Schwartzman, 2005). In the same line, Marinho *et al.* (2011, p. 283), examine the period between 2000 until 2008 and conclude that Bolsa Família did not affect or did not contribute for the decrease of the poverty level on Brazilian states" (Marinho *et al.*, 2011). Many observers suggested that Lula Da Silva would not have been reelected without the expansion of Bolsa Família (Freitas, 2007; Moura, Silva & Galvão, 2007). Yet the evidence indicates that recipients of Bolsa Família voted indistinctly during both elections (Bohn, 2011). The study shows recipients of Bolsa Família voted for Lula Da Silva as the same as non-recipients during his reelection.

Lula's administration also established other poverty reducing programs such as "Minha Casa, Minha Vida" (My House, My Life). The aim was to fund housing for poor and middle class families. The Prouni Program is another example. It offered partial or full scholarships for undergraduate studies for students of families with monthly income below 1.5 minimum wage. More than 1 million students have benefited from the program as it continued during Dilma Rousseff's administration between 2010 and 2016.

Rousseff's administration also continued the expansion of Bolsa Família under the broader Brasil Sem Miséria (Brazil Without Extreme Poverty). It provided a conditional cash transfer plus public services such as medical and dental care, electricity, sanitation and daycare to poor areas. Another social program was the Brasil Carinhoso (Caring Brazil) that aimed to provide an additional benefit for families with children below the age of 6 years. Alongside the Prouni program mentioned above, the Pronatec was created to provide scholarships for technical level studies.

In sum, poverty has been a long-lasting feature of the Brazilian economy. While the country struggled with political and economic crisis throughout the 1970s and 1980s, little was done to alleviate the problem. However, the macroeconomic stabilization during the 2000s and fast economic growth caused by the commodities' boom were important conditions for setting up social policies aimed at improving human capital attainment. Fighting poverty, however, is a long time endeavor, and many have attacked such policies even though everyone agrees on their central role in the

1988 Federal Constitution. The last three administrations (Cardoso, Lula Da Silva and Rousseff) were committed to maintaining and improving the coverage of the social policies while honoring the new role of municipalities in catering for the needs of their inhabitants.

### **3. TESTING THE LINK BETWEEN POVERTY, SECTORAL GROWTH AND DECENTRALIZED SOCIAL POLICIES**

In this exercise, we follow the econometric specification proposed by Ferreira *et al.* (2009) in order to ensure comparability with their estimates for the period 1985-2004. Our dependent variable is the most common measure of poverty: the Head Count ratio. The Head Count ratio is an absolute measure of poverty that accounts for the number of poor individuals based on a poverty threshold. It can be estimated using the Foster-Greer Thorbecke class estimator, and we use Regional Account Statistics and the National Household survey data from the Brazilian Bureau of Statistics (IBGE, 2013). The poverty threshold is based on WHO/FAO benchmark to estimate the cost of a food basket that provides 2100 calories intake per day. The series are deflated using the regional price estimations estimated by Ferreira *et al.* (2003) and the Consumer Price Index (IPCA), whose baseline is Reais of 2003. The estimated food basket represents a monthly income of 106.4 Reais per capita in any given household, and therefore individuals living in a household below that threshold are poor (see table 1 below). We fail however, to account for wealth in our measure of poverty.

**Table 1**  
**Head count ratios**

Year	HC
2002	40,2%
2003	41,2%
2004	39,4%
2005	36,5%
2006	31,8%
2007	30,2%
2008	26,8%
2009	25,5%

Source: Author's calculation from IPEA/PNAD

We have two (2) independent variables that complement each other. First, structural change, which is captured through the sectoral GDP of agriculture (incl. livestock, extractive agriculture and forestry), manufacturing (mining, manufacturing, construction and public utilities) and services (commerce, transport, communications, financial services, real state, public administration, other services not provided by public administration, education & health, lodging & food and domestic services). The data is provided by IBGE and is disaggregated by sector and state. We built a strongly balanced panel of 27 Brazilian states with 216 observations, with IBGE weights to avoid any sampling biases and ensure national representativeness. These series were also deflated using the Consumer Price Index (IPCA) with 2003 as the baseline.

Second, decentralization is captured through government expenditures at the federal, state and municipal level. The data co-

mes from the Institute of Applied Economic Research (IPEA). Here we classify government expenditures into three categories:

1. State and Municipal Expenditures (SME) include health and sanitation, education & culture and social security.
2. Capital Transfers (CT) include infrastructure investments made by states and municipalities.
3. Federal Transfers (FT) include social security and social assistance made by Federal government (see table 3). The main Federal programs include:
  - Continued Social Assistance Benefit (BPC, in Portuguese): A monthly transfer of a minimum wage for any disabled or elderly (65 or older) individual in a household with a per capita income of less than 1/4 of the minimum wage. By 2009, 1.65% of the Brazilian population received it.
  - The Lifelong Monthly Income (RMV, in Portuguese): the predecessor of the BPC mentioned above, which was established in 1974. Since 1996, the BPC has gradually replaced the RMV and represented 0.17% of the Brazilian population in 2009.
  - Bolsa Família (BF): A conditional cash transfer program for poor families established in 2004. The benefit varies according to the household income per capita and the number of children alongside their age. The fulfillment conditions such as school attendance and vaccination for the children are necessary in order to be

granted the benefit. By 2009, the number of families that were registered as beneficiaries surpassed 11 million, in other words, 47 million citizens, roughly 25% of the total population.

**Table 2**  
**Classification of social policies by government expenditures**

	Centralized (Federal District)	Decentralized (States and Municipalities)
Targeted	Conditional cash transfer program “Bolsa Família” (education and health)	Social assistance to children, elderly, handicapped and unemployed
Universal	Social security (BPC and RMV)	Health and sanitation, education & culture and social security

In other words, we suggest the following function:

Head count ratio = sectoral GDP per capita + government expenditures + state dummies + time trend + other controls

Based on the broad specification, we realize that a first difference model is the most suitable choice to estimate the effect of mean income per capita by sector on poverty. Hence, we acknowledge that the poverty impact of growth will depend on the sectoral size. Agriculture has therefore lower chances to reduce poverty.

The sectoral shares are lagged to keep the panel balanced and ensure sectoral GDP per capita remains weighted by its share in a given year. We also allow the coefficients to vary by state for each sector. Our second model will include the government expenditures disaggregated in three categories. Our main expectation is that decentralized policies are more likely to be poverty reducing than centralized policies. Specific tests for serial autocorrelation and homoscedasticity are run.

#### 4. RESULTS

In table 3 we show that agriculture had indeed little impact on the reduction of poverty during Lula’s term. The size and the significance of the coefficients indicate that manufacturing and services, not agriculture, do reduce poverty. Note that these are not elasticities. The contribution of the non-agricultural sectors is similar in size and almost twice that of State and Municipalities Expenditures (SME) in models 1-3. While Ferreira *et al.* (2009) explore the years from 1985 to 2004; this study updates their conclusion about the role of services in reducing poverty in Brazil. The agricultural commodity boom was indeed beneficial for the Brazilian economy, but the effects are more likely to be indirect. In the light of this finding, we argue that poverty dynamics during Lula’s term in Presidency, at least concerning economic growth, followed the same pattern estimated for the previous period.

We also find that decentralization of social policies, which is captured through SME contributes the most to poverty reduction during Lula’s term. Models 3 and 4 show that

**Table 3**  
**Poverty regression on sectoral income per capita and government transfers**

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Agriculture	0. 60**	0.34	0.33	0.40
Manufacturing	-0.62**	-0.56**	-0.53**	-0.14
Services	-0.77**	-0.59**	-0.61**	
Non-public services				0.23
Public services				-0.80**
SME		-0.34**		
Education and culture			-0.17**	-0.12**
Health and Sanitation			-0.12*	-0.16**
Social Assistance/Security			-0.04	-0.03
Capital transfers		-0.02	-0.02	-0.00
Federal transfers		-0.03	-0.04	-0.02
Time trend	X	X	X	X
R squared	49%	56%	53%	64%
Number of obs.	189	189	189	189

Note: Statistical significance is indicated as \* at the 10%, \*\* at the 5%.

the disaggregation of this expense between Education & Culture, Health & Sanitation were significant on poverty reduction, which is somehow impressive since these effects are usually expected in the long run. In other words, investments in education and in health have provided short-term effects on reducing poverty. In contrast, the impact of social assistance and security appears to be negligible, but it is also reducing poverty.

We see in model 4 that a disaggregation between public and non-public services indicates that public services related to the State are also key in the reduction of poverty. Services provided by the public administration contribute to the poverty reduction during the last decade. The results were large and

significant and cast light on the importance of government impacts on economic activity through production or employment and not solely through policy.

We confirm also that federal transfers attached to *Bolsa Família* appear to contribute little to poverty reduction in the short run across Brazilian states. That finding goes in line with concerns on the ability of the Brazilian Federal government to target poor individuals alongside its capacity to track the program through time (Marinho *et al.*, 2011; Schwartzman, 2005, 2006). In contrast, we believe that the value given to the beneficiaries might not be enough to leverage ones' income enough to leave the poverty threshold. The implication is that the program should have its average

ticket increased if poverty is to be affected in the short run. Considering that more than 13 million families were beneficiaries of the program in 2013 –representing roughly 25% of the Brazilian population– there is definitely not a problem with coverage, which leaves either the benefit or its efficiency as potential explanations for any given insignificant effect found on the literature.

We also find that Federal and Capital transfers do not have any significant effect on reducing poverty. When it comes to Capital Transfers, no statistical significant effects were found. This is in line with Ferreira *et al.* (2009). The result reveals that investments and capital transfers made by different government levels concerning infrastructure did not have a poverty reducing impact during the 80s, 90s or even during Lula's term as President. These findings on government expenditures or transfers are not shocking. First, programs as BPC and RMV cover less than 2% of the Brazilian population. Second, Bolsa Família, even though with a massive coverage of roughly 25% of the population, does account for 1% of the GDP between 2002 and 2009. Thirdly, the average benefit Bolsa Família have paid to its beneficiaries was R\$ 70.19 per month in 2009. That means, in US dollars of 2003, an average benefit of US\$ 29.19; in other words, less than a dollar a day. It is hard to believe that a program that provides such a small benefit will have any significant impact on poverty reduction through its cash handout, especially when setting a poverty line based on a caloric-intake. Yet as highlighted by Paes-Sousa *et al.* (2013) "long term interventions"; therefore, the present study results should not be interpreted as

advocating to the end of such programs (Paes-Sousa, Regalia & Stampini, 2013).

## CONCLUSIONS

We ask what caused poverty to decline in Brazil during the two terms of President Lula Da Silva in Brazil. In order to tackle the question, we introduced a structural change perspective to assess the evolution of poverty by considering the impact of sectoral growth and the social policies at the federal, state and municipal level. We find that government expenditures in human capital at the state and municipal level contribute more to poverty reduction than federal expenditures associated with conditional cash transfer programs. We also confirm that the service sector, not agriculture, contributes the most to the sustained poverty reduction. The leading subsector within services is public administration. This finding does not mean that agriculture is not important for poverty reduction but the effects may be indirect given the process of structural transformation in the Brazilian economy. Hence, decentralization of social policies aimed at human capital rather than infrastructure may contribute to the reduction of poverty regardless of growth outcomes. The payoffs of such policies can be seen in the short run. Therefore, it raises the bar for incumbent politicians to maintain these policies in place. Furthermore, the public service sector, which is one of the main employers in today's economy, must find ways to innovate and improve productivity if poverty reduction is to be sustainable in the long run. In other words, a call for policymakers about the redistributive role of social policies in the midst of

structural changes in the economy regardless of growth outcomes.

## REFERENCES

- Andersson, M. P. & Palacio Chaverra, A. F. (2016). Structural Change and Income Inequality—Agricultural Development and Inter-sectoral Dualism in the Developing World, 1960-2010.
- Bohn, S. R. (2011). Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base. *Latin American Research Review*, 54-79.
- Bustos, P.; Caprettini, B. & Ponticelli, J. (2016). Agricultural productivity and structural transformation: Evidence from Brazil. *American Economic Review*, 106(6), 1320-1365.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2009). Agricultural growth and poverty reduction: Additional evidence. *The World Bank Research Observer*, 25(1), 1-20.
- De Vreyer, P. & Spielvogel, G. (2005). *Spatial externalities between Brazilian municipios and their neighbours*. Retrieved from
- Dethier, J.-J. & Effenberger, A. (2011). Agriculture and development: a brief review of the literature.
- Diao, X.; McMillan, M. & Rodrik, D. (2017). The recent growth boom in developing economies: A structural change perspective. Retrieved from.
- Fenwick, T. B. (2009). Avoiding governors: the success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, 44(1), 102-131.
- Ferreira, F. H.; Leite, P. G. & Ravallion, M. (2010). Poverty reduction without economic growth?: Explaining Brazil's poverty dynamics, 1985–2004. *Journal of Development Economics*, 93(1), 20-36.
- Freitas, R. d. C. M. (2007). O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Katálysis*, 10(1), 65-74.
- Graham, D. H.; Gauthier, H. & de Barros, J. R. M. (1987). Thirty years of agricultural growth in Brazil: crop performance, regional profile, and recent policy review. *Economic Development and Cultural Change*, 36(1), 1-34.
- Hoffman, R. (2006). Transferência de renda e a redução da desigualdade e da pobreza. *Revista Parcerias estratégicas*.
- IBGE. (2013). *Projeções da População: Brasil e Unidades Federativas*. Retrieved from Rio de Janeiro: IBGE. :
- Kuznets, S. (1973). Modern economic growth: findings and reflections. *The American Economic Review*, 63(3), 247-258.
- Loayza, N. V. & Raddatz, C. (2010). The composition of growth matters for poverty alleviation. *Journal of Development Economics*, 93(1), 137-151.
- Marinho, E.; Linhares, F. & Campelo, G. (2011). Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? *Revista Brasileira de Economia*, 65(3), 267-288.
- Moura, E. R. F.; Silva, R. M. d. & Galvão, M. T. G. (2007). Dinâmica do atendimento em planejamento familiar no Programa Saúde da Família no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 23, 961-970.
- Nin-Pratt, A.; Falconi, C.; Ludena, C. E. & Martel, P. (2015). *Productivity and the performance of agriculture in Latin America and the Caribbean: from the lost decade to the commodity boom*. Retrieved from
- Paes-Sousa, R.; Regalia, F. & Stampini, M. (2013). Conditions for success in implementing cct programs: lessons for Asia from Latin America and the Caribbean.
- Paiva, L. H.; Falcão, T. & Bartholo, L. (2013). From Bolsa Família to Brasil Sem Miséria. *Bolsa*.
- Ravallion, M. (2011). A comparative perspective on poverty reduction in Brazil, China, and India. *The World Bank Research Observer*, 26(1), 71-104.

- Reis, E. (2014). Spatial income inequality in Brazil, 1872–2000. *Economia*, 15(2), 119-140.
- Rocha, S. (2006). Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. *Nova economia*, 16(2), 265-299.
- Rodrigues-Silveira, R. (2011). Descentralización y focalización del gasto social en los municipios brasileños. *Latin American Research Review*, 46(3), 69-92.
- Schwartzman, S. (2005). Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola. *Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade*.
- Schwartzman, S. (2006). Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda. *Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)/internet*.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*: ww Norton & Company.
- Timmer, C. P. (1988). The agricultural transformation. *Handbook of development economics*, 1, 275-331.

## APPENDIX

The variables of this study can be divided in four groups: poverty measures, economic growth, government expenditures and auxiliary covariates. These four groups are going to be detailed within this subsection while highlighting its descriptive statistics.

- Poverty measures

The definition of a robust and representative poverty line is one of the cornerstones on poverty studies and permeates the whole subject alongside its possible measurements. However, the need to compute this index generates two

immediate problems: accounting the poor and setting a poverty threshold.

To shed some light into the first immediate problem – accounting the poor - the framework developed by Foster *et al.* (1984), could be used as a starting point. This measure for poverty is also known in the literature as the Foster-Greer-Thorbecke class estimator and is built as it follows:

$$FGT_a = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^H \left( \frac{z - y_i}{z} \right) * a \quad (1)$$

Where:

“N” is the number of observations; “z” is the poverty threshold; “H” is the number of individuals with income below “z”; “y” is the income of each observation “i” and “a” is a weighting measure. By analyzing (1), it is easy to note that when  $a=0$ , the poverty measurement collapses to  $H/N$ , which is regarded in the literature as the Headcount Index. When  $a=1$ , the measurement is called the Poverty Gap. For the purposes of this study, the Headcount Index is going to be used. However, as it can be noted, this is an absolute way of measuring poverty since it accounts purely if a given individual is above or below a previously defined poverty threshold. Naturally, some criticism might arise from this choice since an absolute measure might be regarded as an incomplete way of accounting for poverty.

In fact, poverty as a relative – rather than an absolute – concept has received a lot of attention in the literature surrounding the subject. Moreover, this discussion was presented

even in the foundation of classic economics when Adam Smith (1776) poses that “necessities” were more than just the minimum required for subsistence, but also what society regarded as a basic need:

By necessities, I understand not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but what ever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even of the lower order, to be without. (p. 351).

Other authors such as Karl Marx (1887) argued that “(...) in a given country (...) the average quantity of the means of subsistence necessary for the laborer is practically known” (p. 121), also implying, as Adam Smith, that the measure of poverty is conditional to the collective perception. Orshansky (1969) on his attempts to measure poverty in the United States also highlight that poverty “is a value judgement” and “lies in the eyes of the holder” (p. 244). Sen (1976), despite arguing against a purely relative perspective – he cites famine as a way of identifying poverty regardless any collective standard thus, with an absolute component -, perceived a purely absolute measure as the Headcount Index as “very crude” (p. 219).

In the light of the aforementioned literature, it seems contradictory to use the Headcount Index. However, even its critics have come to recognize its importance as Sen (1976) does when citing a collection of studies published between 1970-1971 that explored the poverty dynamics in India and have generated profound debates on the issue (p. 220). Nonetheless, this index is still widely used in contemporary literature as it is possible to ve-

rify not just for the Indian case on Ravaillon & Datt (1996, 1998a, 2002) but also for other developing countries on Ferreira *et al.* (2003, 2008, 2009), Aryeetey & McKay (2007), Christiansen & Demery (2007) and Ravaillon (2009), just to cite some well-renowned studies.

The use of an index that is widely found on the literature – contemporary or not – allows the study to be comparable in a more direct way as well as to analyze long-term trends and evolutionary aspects concerning the subject, therefore, it is also from methodological importance. Nonetheless, the Headcount Index can be estimated in a way that relative poverty is considered thus, minimizing the problems of purely absolute measurements. One way of doing so is by correcting consumption data and calculating class-specific deflators, allowing heterogeneous populations to be jointly analyzed. With that in mind, it is possible to address the second problem underlying poverty measurements: setting a threshold.

It is important to define a constant living standard across sectors and regions over the period of analysis so poverty becomes comparable. A widely adopted method is the estimation of the income level necessary to acquire a basket of goods capable of providing a minimum food-energy intake. A prompt literature analysis reveals that estimations for both the caloric level as well as the cost of the food basket vary considerably across countries and sectors with no clear benchmark. However, most of the studies follow the WHO/FAO recommendations on caloric intake to a certain extent. Ferreira *et al.* (2003), for example, uses WHO/FAO as a bench-

mark to estimate the cost of a food basket that provides 2288 calories intake per day when defining a poverty threshold for the Brazilian case. In their study, data regarding consumption patterns was considered in order to assess the cost of the aforementioned food basket in different regions of the country. After deflating the series geographically and temporally, the results were applied on poverty measurements.

This study will follow the same structure. It will consider the same caloric line of 2288 calories per day and will deflate the each Household Survey geographically according to Ferreira *et al.* (2003) regional price index estimations<sup>1</sup>. By doing so, it is possible to compare incomes within each Household Survey. However, in order to also make the incomes per capita to be comparable across the years, each Household Survey was deflated temporally through the Consumer Price Index (IPCA) considering the baseline as Reais (R\$) of 2003. The proposed food basket was estimated to represent a monthly income of R\$ 106.41 per capita in any given household.

From that point, all individuals living in households with income per capita below the 106.41 reais threshold are accounted as poor. The headcount index is obtained following equation (1). It is important to note that only

households with non-declared income were excluded from the analysis. Despite the fact that this methodology seeks to generate a robust poverty index, there are evidences that poverty dynamics are extremely sensitive to the chosen poverty index and threshold. Ravaillon & Sen (1996) demonstrate for the case of Bangladesh that even when poverty estimators were taken from the same survey, they could still present some “worrying discrepancies” to the point that “past studies have come to different conclusions about the directions of change in poverty over time” (p. 785). These findings are in line with Kakwani (1993) on his study to test statistical inference in poverty measurement, concluding that “(...) empirical results suggest that observed differences in values of poverty measures may lead to misleading conclusions without the statistical tests” (p. 638).

Therefore, in order to bring more robustness to any future finding, this study will also consider a second poverty measure that is available on the Institute of Applied Economic Research (IPEA) database and provides the number of people in households with per capita income below the poverty line. The poverty line was defined through “an estimate of the value of a basket of food with the least amount of calories needed to adequately supply a person,

<sup>1</sup> Ferreira (2003) estimates geographic deflators based on the Living Standards Survey (ppv, in Portuguese) of 1996. In this survey, consumption patterns are analyzed across different Brazilian regions and the geographic deflator is generated through the comparison of a specific consumption pattern with the weighted average consumption pattern. Ferreira (2003) have chosen the metropolitan region of São Paulo as the “star” region, therefore, other regions are deflated according to São Paulo standards.

based on FAO and WHO recommendations”<sup>2</sup>. The estimated values are deflated geographically according to 24 different regions of the country and are calculated from the responses from the National Household Survey. Even though not available in the methodological annex of the series, it came to the knowledge of this study after questioning the Institute that the “caloric threshold” was set on 2100 calories per day. With the two measures computed, it is possible to note some differences despite the small gap in the caloric threshold:

**Table 1**  
**Headcount Index (%)**

Year	IPEA/PNAD	Author's
2002	40.26	33.66
2003	41.24	33.12
2004	39.49	32.19
2005	36.52	29.95
2006	31.87	25.60
2007	30.28	23.60
2008	26.86	20.29
2009	25.57	18.93

Source: Author's calculation from PNAD

Due to its lower caloric threshold, IPEA's headcount index is systematically higher than the index calculated by the present author. Despite these differences, the trend is the sa-

me, with consistent reduction year over year. Another difference between the indexes is the deflator. While the present author deflated the series geographically according to Ferreira *et al.* (2003) regional deflator index – that, in turn, was derived from the Survey of Living Standards from 1996/1997 – IPEA's series were geographically deflated according to Household Budget Survey (POF).

Before closing this section, I would like to underscore that poverty is being measured solely by income in this study. By doing so, an unexplored field is left open since income does not fully capture wealth. It is possible to illustrate this situation in a household where the income per capita is zero though the individuals living in the household can still suffice their basic needs due to accumulated wealth; therefore, are maintained above the poverty line based on past incomes, inheritance or any favorable initial allocation. This situation could apply, for example, to highly skilled but unemployed professionals or even to individuals who are unemployed but do not actively seek to join the labor force. Some studies have discussed this subject more thoroughly such as Barros *et al.* (2003) while proposing an index that accounts for an individual HDI measurement. Following the same concern regarding the multidimensionality of poverty, Kageyama & Hoffmann (2006) adopted an index that considers income alongside non-

<sup>2</sup> Freely translated from portuguese. Description available in <http://www.ipeadata.gov.br/> in the comments section of the “Número de indivíduos pobres - Linha de Pobreza Baseada em Necessidades Calóricas” series.

monetary measurements such as the presence of a bathroom inside the house, piped water and electricity.

- Economic Growth

Variables regarding economic growth were taken the Regional Account Statistics that is maintained by IBGE. The data is found disaggregated per state and per sector. The sectors, however, are represented by fifteen broad categories. In this study, similarly to Ferreira *et al.* (2009), a breakdown between agriculture, industrial and services sector is what is being pursued, therefore, it is necessary to group these sectors accordingly. The categories are presented as follows:

- 1- Agriculture, livestock production, extractive agriculture and forestry;
- 2- Mining Industry;
- 3- Manufacturing Industry;
- 4- Construction Industry;
- 5- Electricity, gas and water provider industries;
- 6- Commerce;
- 7- Transport
- 8- Communications;
- 9- Financial Services;
- 10- Real State institutions;
- 11- Public Administration
- 12- Collective, social and individual services not provided by public administration;
- 13- Education and Health;
- 14- Lodging and Food;
- 15- Domestic Services.

While category 1 represents the Agricultural sector, categories 2 to 5 were grouped together as to represent the Industry sector. The remaining categories (6 to 15) were all designated as part of the Service sector. It is important to note that all these categories are presented in their nominal values, therefore, the values must be deflated temporally. There is some debate around the best way to deflate a GDP series for the Brazilian case; the Brazilian Bureau of Statistics, for example, recommends an official measure of GDP deflator available on their database. However, the recommendation is mostly due to the big structural shocks Brazil had on its economy during the 90's - especially between 1993 and 1995 – when a period of hyperinflation was experienced. An elucidative discussion regarding the use of different indexes can be found in Ferreira *et al.* (2009).

Since this study does not aim to reach the time series as back as the 90's, any noise or distortion that the Consumer Price Index might contain due to structural shocks will not apply for this dataset, therefore, all the GDP series were temporally deflated according to the Consumer Price Index (IPCA) being the base unit Reais (R\$) of 2003. As the table below shows, we can note a consistent economic growth in the aggregated GDP.

The Service sector is clearly the most important component of the Brazilian GDP. Nonetheless, the aforementioned sector is the one that grew the most during the period, accumulating 53% of growth from 2002-2009. While the industry sector have also provided a consistent upward trend through the period,

**Table 2**  
**Yearly Brazilian GDP disaggregated by sector in billions (R\$ of 2003)**

Year	Agriculture	Industry	Services	Total
2002	93.31	371.46	913.26	1,378.03
2003	108.62	409.50	952.49	1,470.61
2004	107.06	466.33	975.18	1,548.57
2005	92.47	474.22	1,053.28	1,619.98
2006	95.12	498.71	1,140.64	1,734.47
2007	103.87	519.32	1,244.11	1,867.30
2008	117.62	554.88	1,316.22	1,988.72
2009	116.17	553.90	1,394.51	2,064.57

Source: Author's calculations from the Regional Account Statistics/IBGE

its importance to the aggregated GDP is more modest. Agriculture is the sector that presented the most inconsistent trend, though it had accumulated 24% of growth during the period. The volatility for this specific sector is expected once it is acknowledged that Brazil is a strong player in the global food market and, therefore, is more susceptible to shocks from commodities' prices.

Sectoral composition also reveal some variation. Due to the faster pace in which the Service sector was growing in Brazil, it is natural that its participation was increased in comparison to the other two sectors, as it can be seen on Table 3 below.

- Government expenditures

Provided by Institute of Applied Economic Research (IPEA, in Portuguese), the State and Municipal Expenditure Accounts provides

**Table 3**  
**Sectoral composition of the GDP (%)**

Year	Agriculture	Industry	Services
2002	11.06	23.13	65.81
2003	12.07	23.41	64.52
2004	11.22	25.03	63.75
2005	9.92	24.64	65.45
2006	9.21	24.35	66.44
2007	9.21	23.72	67.07
2008	9.94	23.73	66.33
2009	9.40	22.70	67.90

Source: see table 2

information regarding municipal, state and federal level expenditures disaggregated by type. For the present analysis, the government expenditures were classified in three different categories, being the first the "State and Municipal level Expenditures" (SME, for brevity) that

comprises the expenditures of municipalities and states regarding health and sanitation, education and culture and social security.

The second category is defined as “Capital Transfers” (CT) and accounts for all investments, inversions and capital transfers made by municipalities and states concerning infrastructure. The last category is the “Federal Transfers” (FT), where all the Federal expenditures concerning social security and social assistance are accounted. Unfortunately, the availability of these figures within IPEA is just for the month of December of each year. For the purposes of this study, however, this is not going to be a problem since a model specification relying on first-differences will be used<sup>3</sup>. This category comprises three main federal social programs:

- *Continued Social Assistance Benefit (BPC, in Portuguese):* The BPC is a monthly transfer of a minimum wage for any disabled or elderly (65 or older) people who have a per capita income of less than 1/4 of the minimum salary. By 2009, 3.1 million of individuals benefited from the program, representing 1.65% of the Brazilian population.
- *The Lifelong Monthly Income (RMV, in Portuguese):* Established in 1974, is a monthly transfer of a minimum wage for

any elderly or disabled people who has at least 12 months of social security contributions. Since 1996, the Continued Social Assistance Benefit (BPC), which is independent of any contribution, has gradually replaced the RMV. However, transfers to people who were already beneficiaries before 1996 are still recorded as RMV. Since it is a benefit that is currently being replaced by the BPC, the number of individuals that are still registered as beneficiaries is considerably smaller than the other Federal programs—roughly 322 thousand by 2009—and represents solely 0.17% of the Brazilian population by the end of the period of interest.

- *Bolsa Família (BF):* is a conditional cash transfer program focused on poor families. It has been established in 2004. The benefit varies according to the household income per capita, number of children and their age alongside the fulfillment of other conditions such as school attendance and vaccination. As already briefly discussed on section 2.2, this is a social program that aims massive coverage. By 2009, the number of families that were registered as beneficiaries surpassed 11 million. In number of individuals, this represents more than 47 million citizens, roughly 25% of the total population.<sup>4</sup>

3 Specification relying on first-differences aim to capture the variation of the variable across time rather than its sheer size. Since this dataset allows a comparison year over year at the same period, it is possible to capture a variation throughout time.

4 Soares *et al.* (2009) presents a thorough discussion regarding the BF's size and accuracy.

Following the same standard of the data provided by the State and Municipal Expenditure Accounts, these categories are presented in their nominal values and were deflated temporally using the IPCA index. The base unit, naturally, is the same throughout all the dataset (R\$ of 2003). Once the series were deflated, we can observe a consistent increase in government expenditure at all levels, as Table 4 shows:

**Table 4**  
**Disaggregated Government Expenditures**  
**in billions (R\$ of 2003)**

Year	SME	CT	FT
2002	149.64	9.59	0.50
2003	151.21	9.12	0.56
2004	158.56	9.41	1.04
2005	171.66	9.89	1.22
2006	194.44	11.92	1.46
2007	208.45	11.59	1.64
2008	239.54	13.97	1.75
2009	258.31	14.20	2.06

Source: Author's calculation from the State and Municipal Expenditure Accounts/IBGE

It was already presented in subsection 5.2.2 that Brazilian's economic activity have consistently grown during 2002 to 2009, therefore, it is natural that the same phenomena is verified on government expenditures, which usually corresponds to a fixed proportion of the GDP. However, it is important to note the sudden increase on FT after 2004 representing the *Bolsa Família* program. Despite this increase, the FT is still considerably lower when compared to CT and SME.

By finishing this subsection, all the monetary variables were presented. In the next subsection, variables that aim to capture variation in human capital, unemployment and inequality are going to be presented alongside an inflation index. These variables are going to be called Auxiliary Covariates.

- Auxiliary Covariates

This subsection aims to present all the non-monetary covariates in order to capture effects of human capital, unemployment, inequality and inflation on poverty. Human capital is going to be represented by the average years of education for the population with 25 years of age or more; meanwhile, inequality is going to be captured through the Gini index. Inflation and unemployment are going to be represented by its respective rates. All of the variables were extracted from the IPEA database; however, as it was already commented in subsection 5.1, IPEA calculates and organizes the data on its database even though the collection is made from IBGE through the PNAD.

As Table 5 shows below, unemployment rates have reached its record low on 2008, despite some inconsistent trend. Average educational level shows a consistent upwards trend while the Gini index demonstrates that inequality is decreasing considerable throughout the period. The inflation rate, even though above the upper inflation target set by the Brazilian Central Bank of 6.5% - with the lower bracket set on 2,5% - on the years of 2002, 2003 and 2004 have maintained a downward trajectory and from 2004 and beyond have consistently

stayed between the target limits, reaching its record low on 2006.

**Table 5**  
**Alternative Covariates over time**

Year	Unemp. (years)	Educ. (years)	CP I (%)	GINI Index
2002	9.9	6.10	12.53	0.589
2003	10.5	6.30	9.30	0.583
2004	9.7	6.40	7.60	0.572
2005	10.2	6.50	5.69	0.570
2006	9.2	6.70	3.14	0.563
2007	8.9	6.90	4.46	0.556
2008	7.8	7.00	5.90	0.546
2009	9.0	7.20	4.31	0.543

Source: Institute of Applied Economic Research (IPEA)

All the variables to be used in this study were presented through the previous subsections. The next step in this study is to define a model specification that takes into account the poverty dynamics over time and space during the period of interest.

- Methods

As already discussed in previous subsections, the dataset consists in a panel of 27 states through 8 years, totaling 216 observations. Since this study is interested in evaluate spatial and temporal dynamics of poverty in Brazil, the estimation of a model that is able to capture these dimensions is needed. Therefore, let us consider the following model:

$$\ln P_{it} = \beta_i^A \ln GDP_{it}^A + \beta_i^I \ln GDP_{it}^I + \beta_i^S \ln GDP_{it}^S + \gamma_i t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

(i=1,2,..., N; t=1,2,...,N)

Where represents P poverty measures; GDP accounts for the economic growth through the Gross Domestic Product; the superscripts A, I and S represents the agricultural, industrial and service sectors respectively; the subscript  $i$  represents the spatial dimension captured by each state and  $t$  is the time dimension measured in years. The error term is represented by  $\mu$  and  $\varepsilon$ , being the first the time-invariant component and the latter the time-variant one. Finally,  $\gamma$  denotes a time-trend.

Even though the equation (2) allows an estimation through ordinary least squares (OLS) with fixed effects, if it is taken as is, it might be perceived as a poor model. As Ravallion & Chen (1997) have already suggested, a more appropriate model to capture the effects of economic growth on poverty can be estimated through the growth in incomes rather than just the growth in output. Considering that Brazil is an extremely unequal country, it is expected that sheer growth rates might not translate into poverty reduction due to the asymmetric income distribution. In that case, an estimation that takes into consideration the GDP per capita would be a more suitable premise for this study. Once this change is made; the model can be rewritten as:

$$\ln P_{it} = \beta_i^A \ln GDP_{it}^{A'} + \beta_i^I \ln GDP_{it}^{I'} + \beta_i^S \ln GDP_{it}^{S'} + \gamma_i t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

(i=1,2,..., N; t=1,2,...,N)

Where  $GDP'$  represents the GDP per capita for any given sector, therefore, mean income is going to be accounted rather than absolute economic growth. Equation (3), similarly to (2), can be estimated through OLS (Ordinary Least Squares) with fixed effects. The strategy behind this technique is to eliminate all time-invariant variables that are not accounted in this model thus, reducing a potential source of omitted variables bias. In order to demonstrate this procedure, let us take the fictive equation (4), as follows:

$$Y_{it} = \alpha + X_{it}\beta + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

(i=1,2,..., N; t=1,2,...,N)

Where  $X_{it}$  is a vector of exogenous covariates;  $\mu_i$  and  $\varepsilon_{it}$  are the respective time-invariant and time-variant components. In order to eliminate the time-invariant component, it is possible to conduct an OLS with fixed effects – or also called within estimation – when estimating the  $\beta$  parameter. This procedure is useful, for example, in cases that is not possible to infer or collect data in all time-invariant components.

In order to conduct the within estimation, individual-specific averages over time must be calculated, as (5) aim to illustrate:

$$\bar{Y}_i = \alpha + \bar{X}_i\beta + \bar{\mu}_i + \bar{\varepsilon}_i \quad (5)$$

Where:

$$\begin{aligned} \bar{Y}_i &= \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T Y_{it}; \bar{X}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T X_{it}; \\ \bar{\varepsilon}_i &= \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \varepsilon_{it}; \bar{\mu}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \mu_{it} \end{aligned}$$

Therefore, equation (5) is capturing individual averages. By subtracting (5) from (4), we have:

$$Y_{it} - \bar{Y}_i = X_{it}\beta + \mu_i + \varepsilon_{it} - \bar{X}_i\beta - \bar{\mu}_i - \bar{\varepsilon}_i$$

By noting that  $\mu_i = \bar{\mu}_i$ , then:

$$Y_{it} - \bar{Y}_i = (X_{it} - \bar{X}_i)\beta + (\varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i) \quad (6)$$

Since  $\mu_i$  has been “removed” from the equation through this procedure, it means that the controls are implicitly made by all individual-specific factors over time. The interpretation of  $\beta$  becomes the effect of a within-unit change in the covariate X. It is worth mentioning that in equation (6), X represents an exogenous vector of covariates, in other words, X represents any given number of covariates that could be added to the model. If taken equation (3) as an example, X represents the sectoral GDP's per capita. Therefore, the difference is that instead of estimating one  $\beta$  coefficient, three coefficients would be estimated in that case.

As demonstrated, the estimation through OLS with fixed effects is capable of minimizing the problems with omitted variable bias while producing consistent results. An alternative way, however, to deal with unobserved variables is through first-differences. The procedure is similar when compared to the within-estimator. Nevertheless, instead of demeaning the equation, we take advantage of a longitudinal dataset to compute first-differences instead. Through the aforementioned equation (4), this procedure can be easily demonstrated:

$$Y_{it} = \alpha + X_{it}\beta + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

By taking the first-differences:

$$Y_{it-1} = \alpha + X_{it-1}\beta + \mu_i + \varepsilon_{it-1} \quad (7)$$

Then, by subtracting (7) from (4):

$$Y_{it} - Y_{it-1} = X_{it}\beta + \mu_i + \varepsilon_{it} - X_{it-1}\beta - \mu_i - \varepsilon_{it-1}$$

It should be noted that  $\mu_i$  is time invariant, therefore, its first difference is equal to the level. By rearranging the terms:

$$Y_{it} - Y_{it-1} = (X_{it} - X_{it-1})\beta + (\varepsilon_{it} - \varepsilon_{it-1}) \quad (8)$$

Therefore, as it can be seen on (8) the first-differences also eliminate the time-invariant component from the equation, acting similarly to the model with fixed effects. It is worth mentioning that for T=2, both procedures will provide the exact same results. For T>2, the results are not going to be the exact same due to differences in the way the error term is computed between the two methods. However, the results should be similar; furthermore, one procedure should not contradict the other, otherwise, there is evidence of external time-specific shocks that affect both Y and X and is not being properly captured. If this condition is true, there is violation of the “strict exogeneity” assumption and, consequently, the estimator  $\beta$  will be inconsistent.

The choice between the two specifications mostly follow practical terms than formal ones. Studies adopting each of the methods can be found in the literature. For this study, however, the specification with first-differences

was chosen. Given this choice, equation (3) is specified as:

$$\ln \Delta P_{it} = \beta_i^A \Delta \ln GDP_{it}^A + \beta_i^I \Delta \ln GDP_{it}^I + \beta_i^S \Delta \ln GDP_{it}^S + \gamma_i + \Delta \varepsilon_{it} \quad (9)$$

Where  $\Delta$  represents the first-differences operator. All other variables follow the same description given on equation (3). Note that the time-invariant error component ( $\mu_i$ ) has been removed from the equation and should not be confused with the time-trend  $\gamma_i$  that lost its  $t$  component during the first-differences procedure since  $\gamma_i t - [\gamma_i (t-1)] = \gamma_i$ .

This specification, as already demonstrated, addresses the problem with omitted variable bias. However, by maintaining (9) as specified, this study might be working with an unrealistic assumption implying that the proportional impact of each sector on poverty is the same. To illustrate, let us imagine an economy where only 1% of its output come from the industry sector and 99% comes from agriculture; in that case, it would be risky – not to say wrong – to assume that the proportional impact of industrial growth on poverty would be the same as agriculture due to its considerable differences in terms of representativeness.

In order to correct this assumption, Ravallion & Datt (1995) have proposed a specification that accounts for each sector's respective share in economy. This specification is also adopted by Ferreira *et al.* (2009) while arguing that “the differential poverty impact of growth will naturally depend on the sector's size” (p. 25). By adding these considerations to the model, we reach the following specification:

$$\begin{aligned}
 \ln\Delta P_{it} = & \beta_i^A s_{t-1}^A \Delta \ln GDP_{it}^A + \\
 & \beta_i^I s_{t-1}^I \Delta \ln GDP_{it}^I + \\
 & \beta_i^S s_{t-1}^S \Delta \ln GDP_{it}^S + \\
 & \gamma_i + \Delta \varepsilon_{it}
 \end{aligned} \tag{10}$$

Where  $s_{t-1}^A$ ,  $s_{t-1}^I$  and  $s_{t-1}^S$  account for the share of agriculture, industry and services respectively. Note that each share is lagged ( $t - 1$ ) due to the loss of one panel of 27 states when first-differencing the series, therefore, this correction is needed to keep the panel strongly balanced and to ensure that each year's sectoral GDP per capita is properly weighted by its respective share in the given year. It is easy to note that in a theoretical perfectly balanced economy where  $s_{t-1}^A = s_{t-1}^I = s_{t-1}^S$ , then (10) would collapse to (9).

The importance of having disaggregated economic growth is the possibility to further test if  $\beta^A = \beta^I = \beta^S$ . This is an important relation to this study because, if rejected, it provides evidence from the importance of the "pattern of growth" when studying poverty. If unable to reject, however, the equation would collapse solely to the relationship between poverty and economic growth as a whole. Even though this relationship is not theoretically wrong, it would definitely raise questions about the precision of the estimates since such specification would disregard any sectoral effect on poverty, which is counterintuitive to say the least.

While (10) allows the analysis of sectoral economic growth's impacts on poverty, this is not the only effect that aims to be explored by this study. As already defined in previous sub-sections, it is also interesting to capture effects

concerning government expenditures and the auxiliary covariates. In order to facilitate future references of these additions, they are going to be divided in two equations, being (11) the equation that represents a model with the sectoral growth and government expenditures and (12) the equation representing the complete model with all the covariates proposed in this study:

$$\begin{aligned}
 \ln\Delta P_{it} = & \beta_i^A s_{t-1}^A \Delta \ln GDP_{it}^A + \\
 & \beta_i^I s_{t-1}^I \Delta \ln GDP_{it}^I + \\
 & \beta_i^S s_{t-1}^S \Delta \ln GDP_{it}^S + \\
 & \Delta_i^J X_{it}^J + \gamma_i + \Delta \varepsilon_{it}
 \end{aligned} \tag{11}$$

$$\begin{aligned}
 \ln\Delta P_{it} = & \beta_i^A s_{t-1}^A \Delta \ln GDP_{it}^A + \\
 & \beta_i^I s_{t-1}^I \Delta \ln GDP_{it}^I + \\
 & \beta_i^S s_{t-1}^S \Delta \ln GDP_{it}^S + \\
 & \Delta_i^J X_{it}^J + \varphi_{it}^K Z_{it}^K + \gamma_i \\
 & + \Delta \varepsilon_{it}
 \end{aligned} \tag{12}$$

Where the covariate X represents the government expenditures that are disaggregated according to the superscript J in State and Municipal Expenditures; Capital Transfers and Federal Transfers. The covariate Z represents all alternative covariates that are disaggregated through the superscript K representing the inflation rate, Gini index, average education level and unemployment rates.

Equation (12) represents the most comprehensive model that will be estimated in this study. The results will be presented in the next section alongside a discussion of the estimates. The equation of interest is (12), however, equation (10) and (11) are also going to be

presented with estimated values so it is possible to analyze whether or not the dynamics of poverty change when adding other covariates.

The entire general methodological framework was presented in order to motivate the chosen specification. However, in order to further evaluate the consistency of the estimates, robustness tests have to be performed.

It was already mentioned in previous subsections that sectorial economic growth was collected repeatedly across time through the Regional Account Statistics. That leads to the possibility of correlation between a given sector's GDP and itself during subsequent time intervals. In other words, past GDP values might affect future GDP values. This possibility is hard to refute theoretically and it does not apply solely to the GDP figures. Government expenditures and auxiliary covariates such as education, unemployment, inflation rates and inequality levels might as well follow this pattern. Therefore, unless there is a sound theoretical background that refute such possibility, statistical tests that verify the existence of serial correlation are needed in order to ensure the efficiency of the estimator.

Wooldridge (2002) has proposed a test for serial correlation in linear panel models. Drukker (2003), while exploring the capabilities of this test found it to have "good size and power" and to be robust to in the presence of heteroscedasticity (p. 168).

The test procedure – which is not going to be demonstrated in the present study – consists in estimating the parameters of the given model in first-differences and collecting the error terms. After that, the error terms are regressed against the lagged variables of the

first-differenced model. From that procedure, it is easy to note that the correlation between the error terms and the lagged error terms is being pursued. The test is set with a null hypothesis that there is no first-order autocorrelation, therefore, a good model will not reject the null, since the rejection would imply that the observations in  $t + 1$  are correlated with  $t$ ; that being the case, there would be serial correlation.

Serial correlation, as mentioned, impairs the efficiency of the estimator. However, unbiasedness and consistency are kept. That means that statistical tests might lose its power due to non-efficient standard errors. One of the assumptions for running an OLS through a Panel Data is that all observations are independent from each other; in other words, observations are independent across groups and within their own group. The first case refers to endogeneity and is addressed through first differencing the series; the second case refers to the serial correlation and requires a proper treatment. Therefore, a variance-covariance matrix that relaxes the assumption concerning independence within group must be estimated in order for the coefficients to have robust standard errors. Should the error terms of a given linear panel model be serially correlated, this procedure will be adopted and will be properly discussed whenever necessity arises.

Alongside this specific test for serial autocorrelation, tests regarding the homoscedasticity of the residuals as well as a joint significance of the coefficients are also going to be presented in order to make it possible to analyze not only the results but also the robustness of the estimates.

This subsection ends after a thorough methodological discussion regarding the model specification and the tests in which this model will be subjected. In the next section, the results of the estimates are going to be presented and, naturally, discussed.



# Los movimientos sociales de Bolivia como actores contrahegemónicos en el régimen internacional de control de drogas

**Daniel Salgar Antolínez\***

## RESUMEN

El régimen internacional de control de drogas vigente prohíbe el cultivo de la coca en su estado natural y su uso tradicional. Sin embargo, impulsado por movimientos sociales en defensa del uso tradicional de la coca, el Estado de Bolivia en 2011 denunció la Convención Única de Estupefacientes –principal instrumento del régimen– y luego fue readmitido con una reserva sobre la masticación de la coca. ¿Por qué esa defensa de la coca por parte de los movimientos sociales, a través del Estado, puede entenderse como una práctica contrahegemónica en este régimen internacional desde la llegada de Evo Morales a la Presidencia? Este análisis cualitativo mostrará que el Estado no llegó a articular un bloque hegemónico

internacional, pero tiene un comportamiento contrahegemónico al visibilizar prácticas y saberes históricamente excluidos.

**Palabras clave:** hoja de coca, régimen internacional de control de drogas, movimientos sociales, Bolivia, Evo Morales.

**Bolivia's social movements as counter-hegemonic actors in the international drug control regime**

## ABSTRACT

The current international drug control regime prohibits the cultivation of coca in its natural state and its traditional use. However, promo-

\* Maestría en asuntos internacionales. Editor general del servicio en español de la Agencia de Noticias Anadolu (Turquía). [salgardaniel@gmail.com], [<https://orcid.org/0000-0001-8099-2764>].

Recibido: 10 de abril de 2019 / Modificado: 25 de junio de 2019 / Aceptado: 19 de julio de 2019

Para citar este artículo:

Salgar Antolínez, D. (2020). Los movimientos sociales de Bolivia como actores contrahegemónicos en el régimen internacional de control de drogas. *OASIS*, 31, pp. 215-233

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.12>

ted by social movements, the State of Bolivia in 2011 denounced the Single Convention on Narcotic Drugs –main instrument of the regime– and then was readmitted with a reservation on coca chewing. Why this Bolivian social movement's defense of coca through the State can be understood as a counterhegemonic practice in this international regime since the arrival of Evo Morales to the presidency? This qualitative analysis shows that the state did not articulate an international hegemonic bloc, but it has a counterhegemonic behavior when visibilizing historically excluded practices and forms of knowledges.

**Key words:** Coca leaf, international drug control regime, social movements, Bolivia, Evo Morales.

## 1. INTRODUCCIÓN

La primera conferencia internacional para enfrentar el “problema mundial de las drogas” fue la Comisión Internacional del Opio de Shangai, en 1909, la cual emitió una resolución con nueve recomendaciones, la mayoría sobre el problema del opio en China y otras dirigidas a eliminar paulatinamente el consumo de opio en países miembros (Unodc, 2008; Sánchez, 2014). Hasta 1912 se firmó el primer tratado multilateral vinculante, la Convención Internacional del Opio de La Haya, que materializó las recomendaciones emitidas tres años antes. En adelante se firmaron varias convenciones, acuerdos y protocolos, y se crearon organismos de control que componen el régimen internacional de control de drogas.

La Convención Única de Estupefacientes (en adelante Convención Única) fue firmada

en 1961 y entró en vigor en 1964. A través de esta se unificaron la mayoría de tratados anteriores sobre drogas, desde la Convención Internacional del Opio (1912) hasta el Protocolo del Opio de Nueva York (1953). La Convención Única, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, son los tres instrumentos principales del régimen internacional, del cual también hacen parte organismos como la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onuidd) y la Organización Mundial de la Salud (oms).

La Convención Única amplió la restricción de la oferta del opio a otras plantas, incluidas aquellas de las que salen sustancias estupefacientes, como la adormidera (o amapola, de donde se extrae el opio), la coca y el cannabis, que durante siglos hicieron parte de tradiciones sociales, culturales y rituales de sociedades no occidentales (Sánchez, 2015). La Convención Única fue el primer instrumento en plantear explícitamente el objetivo de acabar con los “usos tradicionales y casi médicos” de esas plantas. En la Lista I de la Convención, la coca, el cannabis y el opio se metieron en la misma categoría que alcaloides extraídos como cocaína y morfina. El artículo 49 estableció un plazo de 25 años desde la entrada en vigencia del tratado (1964) para que se prohibiera definitivamente la masticación de la coca. Esto se reforzó con las convenciones de 1971 y 1988, que sirvieron como base para una doctrina de política exterior estadounidense: combatir la

oferta mediante el control de la producción en países de origen (Álvarez, 2011).

A finales de los 80 y durante los 90, en consonancia con las convenciones internacionales, se implementaron en Bolivia reformas neoliberales, programas de erradicación forzada y operaciones de interdicción. El Decreto 21060 de 1985 privatizó empresas estatales y generó la migración de más de veinte mil mineros desempleados a la provincia del Chapare, en el trópico de Cochabamba. Muchos encontraron en la coca una fuente de subsistencia y fortalecieron la organización sindical de los productores de la zona (Tellería, 2013 y Mattos, 2014). Esa migración crecería después por diferentes motivos, entre estos programas de colonización dirigidos por el gobierno durante la década de los 60. Gamboa (2009) y Prada (2012) encuentran que en los 70 el narcotráfico también fue un incentivo para la llegada de colonos no indígenas. Aunque en Bolivia se habían permitido desde siempre los usos tradicionales de la coca, en 1988 fue aprobada la Ley 1008, o Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, que entendió como uso lícito la masticación, usos rituales y medicinales, pero hizo ilegal su cultivo exceptuando algunos sectores.

La Ley 1008 permitió la cooperación con gobiernos y organismos internacionales para combatir el narcotráfico (Ley 1008, 1988), con lo que abrió la puerta a la presencia militar de Estados Unidos particularmente en el Chapare. Así empezaron a generarse conflictos. Desde finales de los 80 hasta mediados de la primera década del siglo xxi hubo enfrentamientos entre productores de coca del Chapare y fuerzas de erradicación. Se fortaleció, como resisten-

cia a la imposición de una agenda externa, el movimiento en defensa de la coca, al que se articularon sectores urbanos, rurales, sociales y mineros. Otros procesos organizativos surgían con motivo de una crisis socioeconómica estructural, que incluía un bajo crecimiento económico, nuevos impuestos y episodios violentos como la llamada “Guerra del Gas”, en 2003. Ese año el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunció. En 2005, Evo Morales era congresista, llevaba más de una década como líder cocalero, e impulsó protestas que llevaron al derrocamiento de otro presidente, Carlos Mesa.

Morales, candidato del Movimiento Al Socialismo (MAS), fue elegido presidente en 2005 y se posesionó en enero de 2006. En consonancia con las reivindicaciones de los movimientos sociales, como se verá en este artículo, Morales cambió el comportamiento del Estado frente al régimen internacional de control de drogas. Después de que se redactara la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia en 2009, ese Estado presentó una propuesta de enmienda al artículo 49 (párrafo 1, inciso c y párrafo 2, inciso e) de la Convención Única, para eliminar la prohibición de la masticación de la coca. La propuesta no prosperó por objeción de 11 estados miembros. En 2011, Bolivia denunció el instrumento y el mismo año solicitó ser readmitido con una reserva al artículo 49. La readmisión fue aceptada en 2013. Con esto, Bolivia permitió el uso tradicional de la coca, siendo parte al mismo tiempo de una convención que la prohíbe.

Evo Morales no es el único responsable de los cambios adentro ni afuera de su país. Este artículo muestra que antes de que él llegara a

la política, los movimientos sociales iniciaron un proceso hacia la revalorización de la coca. Además, gobiernos anteriores implementaron medidas que legalizaron cultivos de coca, como la polémica Ley 1008. En el ámbito internacional Bolivia no es el único en tomar reservas respecto a la coca. Perú y Argentina presentaron reservas para permitir la masticación de la coca desde que firmaron la Convención Única en 1961, aunque las retiraron cuando ratificaron el instrumento en 1963 y 1979, respectivamente (Jelsma, 2011). Perú, como Bolivia, permite desde siempre el uso tradicional y desde 1949 ha liderado el comercio e industrialización de la coca mediante la Empresa Nacional de la Coca (Enaco) (Troyano y Restrepo, 2018). En Perú se considera la coca patrimonio cultural desde 2005. Argentina, por su parte, despenalizó la coca desde 1989 y dejó de considerarla estupefaciente. En 1988, al igual que Bolivia, Perú negoció el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención contra el Tráfico Ilícito, el cual explica que para eliminar cultivos ilícitos se tendrán en cuenta los usos tradicionales lícitos donde al respecto exista evidencia histórica (ONU, 1988). Tanto Perú como Bolivia expresaron además reservas a ese tratado de 1988, con el fin de proteger la masticación tradicional de la coca.

Colombia adhirió a la Convención Única en 1975. En 1994, al ratificar la Convención sobre Tráfico Ilícito de 1988, depositó una declaración diciendo, entre otras cosas, que el tratamiento a los cultivos de coca como ofensa delictiva “debe armonizarse con políticas de desarrollo alternativo, teniendo en cuenta los derechos de comunidades indígenas involucra-

das y la protección del medio ambiente” (ONU, 1988 p. 5). Posteriormente, la Constitución de 1991 reconoció los derechos colectivos de pueblos originarios, con lo cual abrió la puerta al uso lícito de la coca en resguardos indígenas (Troyano y Restrepo, 2018).

Perú, Argentina y Colombia no han seguido el camino boliviano de la denuncia y readmisión con respecto a la masticación de la coca en la Convención Única. Bolivia, en cambio, al dejar este asunto plasmado como reserva en la convención, aporta un hecho jurídico internacional más claro, del cual aquí se analizará su condición de hegemónico y contrahegemónico. El problema de este artículo consiste en que el régimen internacional de control de drogas vigente prohíbe el cultivo de la coca en su estado natural y su uso tradicional. Sin embargo, impulsado por movimientos sociales, el Estado de Bolivia en 2011 denunció la Convención Única y luego fue readmitido con una reserva sobre la masticación de la coca. Ahora bien, la pregunta a responder es *¿por qué la defensa de la coca por parte de los movimientos sociales bolivianos, a través del Estado, puede entenderse como una práctica contrahegemónica en el régimen internacional desde la llegada de Evo Morales a la Presidencia?*

Esto se resolverá mediante un análisis cualitativo, examinando la evidencia histórica, contextual y lógica sobre el régimen internacional, las reivindicaciones de los movimientos sociales bolivianos y del Estado frente al mismo. Se argumentará, con base en la revisión de los conceptos de hegemonía y contrahegemonía que aparecen principalmente en Ernesto Laclau y Boaventura de Sousa Santos, por qué

esos movimientos pueden entenderse como contrahegemónicos en el régimen internacional.

### 1.1 Hegemonía y contrahegemonía

El concepto de hegemonía se puede rastrear desde Marx y el marxismo soviético, en autores como Lenin. Durante el siglo XX, con la publicación de la *Cuestión meridional* en 1930 y los *Cuadernos desde la cárcel* en 1975, el teórico marxista Antonio Gramsci construyó un concepto de hegemonía que pasa por la sociedad civil. Gramsci entendía la hegemonía como dirección política de alianzas necesaria para articular un bloque histórico. Pensaba que la hegemonía, antes que dominación o coerción, debía tener capacidad de dirección, búsqueda de consensos, articulación de intereses (Gramsci, 2002; 1975). Una de sus innovaciones respecto al marxismo-leninismo es la necesidad de que exista un grupo dirigente antes que dominante (Díaz-Salazar, 1991).

Ernesto Laclau es uno de los autores posmarxistas que hizo el desarrollo más importante del concepto de hegemonía de Gramsci. Para Laclau, hegemonía se entiende a partir del concepto de significante vacío. Un significante vacío es aquel que se desprende de los límites de su significado específico y pasa a representar los intereses de otros grupos particulares y diferenciados. El significante vacío es ambiguo, contradictorio e indeterminado, pues es posible gracias al "vaciamiento de un significante de aquello que lo liga a su significado diferencial y particular" (Laclau, 1996, p. 80).

El significante vacío es también hegemónico, pues la hegemonía es ese salto mediante

el cual un grupo pasa a representar su lucha particular como universal en el espacio político. Ese salto se da mediante una articulación de intereses y una relación de equivalencia entre grupos diversos. Equivalencia, para Laclau y Mouffe, no implica la identificación de todos los intereses como iguales. No es tautológica y no sustituye unos intereses por otros, sino que se afirma "desde el punto de vista de su enfrentamiento común con un polo dominante" y en un "contexto estructural dado" (Laclau y Mouffe, 2004, p.109).

Santos aporta una perspectiva epistemológica importante para este artículo. Hegemonía y colonialismo se conjugan en su teoría del pensamiento abismal. El pensamiento occidental moderno es abismal y se inserta en el paradigma del conocimiento científico hegemónico (Santos, 2009). Está sustentado en el trazo de una línea que separa lo que constituye un conocimiento de lo que no. Al producir lo que está al otro lado de la línea como no conocimiento, se legitima a su vez lo que está a este lado de la línea, es decir, el conocimiento científico "universal". Pese a su alegada universalidad, en el pensamiento abismal es imposible la "co-presencia" de lo que está a ambos lados de la línea.

La "injusticia cognitiva" del pensamiento abismal es para Santos el presupuesto de injusticias sociales, subordinación y exclusión de prácticas y saberes no occidentales. La línea abismal tiene explicación en el colonialismo, pues es también la separación entre la metrópoli y la "zona colonial" (Santos, 2009, p. 162). Separación que se mantiene a pesar de las independencias y construcción de Estados-nación. De hecho, para Santos, el Estado nación

moderno es monocultural y colonial, porque vive “a partir de una norma, que es una norma eurocéntrica que no celebra sino, al contrario, oculta la diversidad” (Santos, 2012, p. 21).

Santos (2012) ha estudiado los movimientos sociales bolivianos y, en particular, el referéndum constitucional de 2009, en el que Bolivia pasó del modelo hegemónico de Estado nación a un Estado plurinacional. Santos ubica dentro del concepto de contrahegemonía, o “globalización contrahegemónica” (Santos, 2014, p. 26), a aquellos procesos que, mediante instrumentos hegemónicos, reclaman su lugar de este lado de la línea abismal y visibilizan las injusticias cognitivas contra sectores que han sido producidos históricamente como inexistentes. Tapia (2011), desde una perspectiva cercana, exploró la transformación de la Constitución boliviana como un componente principal del “horizonte contrahegemónico” en América Latina.

El peruano Aníbal Quijano desarrolló el concepto de “colonialidad” del poder, como elemento constitutivo del patrón mundial de poder capitalista en la modernidad, que tiene fundamento “en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder” (Quijano, 2007, p. 91). Para Quijano también hay colonialidad del saber, caracterizada por el eurocentrismo como única forma de entender el mundo. Sobre la continuidad del patrón colonial en América Latina, a través del colonialismo interno de élites criollas, también han profundizado autores bolivianos como Álvaro García Linera, Silvia Rivera Cusicanqui, Fausto Reinaga y René Zabaleta.

Otro autor clave para hablar del poder hegemónico de Occidente es el estadounidense Immanuel Wallerstein, quien exploró cómo el conocimiento de las ciencias sociales se produjo en lugares geográficos del Norte Global. En Wallerstein (1996), la economía mundo aparece regida por un Estado hegemónico que cambia en la historia, como lo fueron las Provincias Unidas (Holanda) a mediados del siglo xvii, Gran Bretaña a mediados del siglo xix y Estados Unidos a mediados del xx. La lógica del capitalismo aparece ligada a la presencia del hegemón económico, militar y cultural llamado Estados Unidos.

## **2. EL PODER HEGEMÓNICO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS**

Los principales centros de poder que impulsaron la construcción del régimen internacional de control de drogas son Europa, durante el período fundacional (1912-1931), y Estados Unidos, después de la segunda guerra mundial. Durante el primer período, se elaboró un marco regulatorio para el comercio de opiáceos, se buscó moderar un libre mercado, pero no prohibir ni criminalizar la producción. Para entonces, potencias coloniales como Francia, Gran Bretaña, Portugal y los Países Bajos se lucraban del comercio de opiáceos y abastecían mercados europeos y estadounidenses. Tras la segunda guerra mundial, Estados Unidos impulsó medidas más drásticas contra la producción, comercialización y consumo. Así se puso “una carga especialmente pesada sobre los países productores tradicionales” (Jelsma y Armenta, 2015, p. 3). Concretamente, sobre

aquellos donde se producía coca, cannabis y adormidera, que estaban entre Asia, América Latina y África.

En la base de este régimen está la preocupación de las potencias del Norte por los usos no médicos ni científicos de substancias psicoactivas. La Convención Única trazó la línea divisoria entre lo científico y lo no científico. Esta categorización obligó a países a prohibir prácticas y saberes ancestrales, como la masticación de la coca, que quedaron por fuera de los conceptos de ciencia y medicina aceptados por el instrumento (Sánchez, 2015). El uso ancestral de la coca se permitió de manera excepcional y temporal, con la condición de que fuera abolido en un plazo determinado. La Convención sobre Tráfico Ilícito de 1988 incluyó el término “ilícito” y fortaleció la obligación de sancionar penalmente la producción, posesión y tráfico de sustancias controladas.

Con esta división entre lo científico y lo no científico, la Convención Única omite el valor epistemológico del uso tradicional de la coca. De entrada, anula el significado de la planta como práctica social, ritual, “medicinal”, como un conocimiento clave en la forma de vivir y entender el mundo (Vidart, 1991; McAllister, 2000; Hesselroth, 2015). La Convención no tolera la co-presencia de prácticas y saberes. Santos (2009) dice que el conocimiento moderno le entrega el monopolio de lo verdadero y lo falso a la ciencia, y que la disputa entre verdadero y falso se da de este lado de la línea. Al otro lado, no puede hablarse de verdadero o falso, porque no hay conocimiento. Aunque la Convención Única permita temporalmente el uso tradicional de la coca y establezca márgenes de “flexibilidad”

para que los Estados decidan o presenten reservas, en todo caso lo mantiene al otro lado de la línea, como aquello que es necesario abolir por no ajustarse al conocimiento científico ni a la medicina.

### **2.1 La línea ideológica y moral de Occidente**

En la evolución del régimen internacional de control de drogas, la legitimación del conocimiento científico y médico no tiene una raíz fiel a su alegada neutralidad científica, sino explicaciones ideológicas y morales. En la construcción ideológica y moral del otro, como amenaza o enemigo, se fundamenta la necesidad de intervenirlo, de ponerle el traje único de Occidente.

Cuando se negoció la Convención Única, la OMS fue encargada de clasificar las sustancias en las listas de control. Para esto, en 1949 una comisión visitó Bolivia y Perú y en 1950 presentó conclusiones al Consejo Económico y Social, en las que determinó que no solo indígenas sino mestizos tenían el “vicio” de la masticación de la coca, práctica que “inhibe el hambre”, por lo que mantiene al consumidor en “un círculo vicioso de estado constante de desnutrición”; que es desfavorable a la “naturaleza intelectual y moral del individuo”; que disminuye el rendimiento económico en el trabajo y, por lo tanto, provoca un “nivel económico de vida muy bajo” (ONU, 1950, pp. 99-100). Con base en esto, la Comisión recomendó la supresión gradual de la masticación de la coca. Aunque no existe evidencia científica para soportar esas conclusiones ni se ha comprobado que el uso tradicional de la coca sea tan perjudicial como para estar en

la Lista I de la Convención Única, el *Informe* fue ratificado como reporte del Comité de Expertos de la OMS desde 1952 en adelante.

Cuando se negociaban las convenciones, los países industrializados, en particular Estados Unidos, estaban preocupados por el consumo de drogas en sus territorios, más que por la evidencia científica sobre las materias primas. Tenían concepciones construidas con base en experiencias internas, mediadas por criterios de raza o nacionalidad. Se empezó a temer al opio cuando se asoció con los migrantes chinos, a la marihuana cuando se relacionó con los mexicanos, a la cocaína cuando se vinculó a la población negra, en tiempos de violencia racial en Estados Unidos (Musto, 1999). Pese a la demanda interna en esos países desarrollados, era en los productores donde se debía combatir la problemática. Como señala Jelsma, Estados Unidos tenía el mercado de drogas ilícitas de mayor crecimiento, pero “la respuesta política consistió en declarar la guerra a los suministradores extranjeros en lugar de analizar y abordar los motivos de la pujante demanda nacional” (2011, p. 6).

El término guerra contra las drogas lo utilizó por primera vez el presidente Richard Nixon en 1971, quien equiparó el abuso de drogas al enemigo público número uno. Con la caída del comunismo y los paradigmas de la guerra fría se replanteó en Estados Unidos la doctrina de seguridad y se identificó un nuevo enemigo: el narcotráfico (Salazar, 2009). Kai Ambos señala que esta guerra no fue contra

la coca y la cocaína, sino una persecución de intereses hegemónicos estadounidenses, y que los límites ideológicos se encuentran citando al zar de las drogas de Clinton, Lee Brown, quien enfatizó ante la ONU que las drogas no son solo un peligro para la seguridad nacional sino para la democracia (Ambos, 1998).

Además de este sesgo ideológico, el régimen internacional tiene un matiz moral. El preámbulo de la Convención Única expresa la preocupación por la “salud física y moral de la humanidad” y se refiere a la toxicomanía como un “mal” (ONU, 1961)<sup>1</sup>. Escohotado (1999) e Inglis (1994) encontraron, entre los fundamentos de esta categorización, el rechazo de la tradición judeocristiana a los psicoactivos. El acceso a otros estados de conciencia producidos por medios diferentes a los aceptados es vinculado con la decadencia y la aberración. Pueden encontrarse referencias a lo demoniaco de la coca desde la llegada de los españoles en el siglo xv, quienes impusieron los primeros controles a esta planta en la región andina (Vidart, 1991). García Linera (2010, p. 462) dice que en 1550 fue planteada por primera vez la erradicación por parte de sacerdotes, “debido al rol que jugaba en la persistencia de los rituales precolombinos”. Mientras era demonizada, la coca también fue monopolizada por comerciantes españoles que la proveían a campesinos e indígenas, para que aguantaran jornadas de trabajo forzoso en las minas, en el marco de la lógica extractivista de los poderes coloniales (Mattos, 2014; Galeano, 2015).

<sup>1</sup> La versión en inglés de la Convención Única se refiere con el adjetivo “evil” a la adicción a las drogas narcóticas.

## 2.2 Colonialismo y asimetrías

El régimen internacional de control de drogas reproduce ese esquema en que las potencias coloniales imponen su conocimiento, ideología y moral sobre naciones subordinadas. Esta asimetría se hace visible en lo favorable que resulta el régimen para las potencias hegemónicas. McAllister (2000) explica que al configurar las listas de control de la Convención Única, los países manufactureros discriminaron los intereses de productores y se privilegiaron con medidas más laxas. “Las materias primas [...] sufrieron las más severas restricciones bajo las listas I y IV. Algunos narcóticos manufacturados (principalmente con base en la codeína) recibieron de alguna manera un tratamiento más tolerante en las listas I y II”. Jelsma (2011) señala que por presiones de la industria farmacéutica europea y norteamericana se concretó –en la Convención de 1971– un régimen menos rígido que dejó relativamente intactos los intereses de las farmacéuticas. Estas disparidades aplican también para el alcohol y el tabaco, sustancias que representan ganancias para Occidente, no reguladas por el régimen internacional y consideradas nocivas por la OMS.

En Bolivia, esta asimetría se tradujo en una drástica imposición de la política de drogas norteamericana, implementada por las élites bolivianas, es decir, por el colonialismo interno. Fue durante la dictadura militar de un criollo, Hugo Banzer, que el Estado ratificó la Convención Única en 1976. Desde ese año, Bolivia iría adquiriendo compromisos para luchar contra cultivos declarados ilícitos. Entre estos la Ley 1008 y la firma de tratados de

cooperación con Estados Unidos entre 1982 y 2004, que permitieron implementar programas de erradicación forzosa, aseguraron apoyo militar estadounidense y operaciones conjuntas como la llamada “Alto Horno”, realizada en 1986 con tropas del Comando Sur. También llevaron la *Drug Enforcement Administration* (DEA) a Bolivia y la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (Umopar) contra el narcotráfico.

En 1992, cuando el presidente Paz Zamora propuso una enmienda a la Convención Única para abolir la prohibición de la coca, Estados Unidos lo evitó al condicionar la posibilidad de no seguir prestando asistencia financiera y militar a Bolivia. Presiones similares se vieron en 1995, durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), cuando Bolivia estuvo a punto de la descertificación por no cumplir las metas planteadas por Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. A Sánchez de Lozada lo perdonó Estados Unidos, pero le puso más condiciones, como hacer un tratado de extradición, un plan de erradicación y acabar con 1.750 hectáreas de coca en el Chapare.

## 3. LOS MOVIMIENTOS EN DEFENSA DE LA COCA

Frente a la política de drogas impuesta desde Estados Unidos, en Bolivia la defensa de la coca se convirtió en elemento central de la lucha de diversos movimientos sociales. Para entender esto, primero hay que aclarar que esta defensa no se limita a “lo indígena”, sino que se articula con intereses y organizaciones de campesinos, trabajadores, mujeres y otros gremios. Como dice García Linera, hay una conformación

“híbrida y porosa de las clases e identidades sociales en Bolivia” (García, 2010, p. 15). Lo indígena y lo campesino se han mezclado en procesos comunes no solo alrededor de la coca, sino en la guerra del agua (2000), la guerra del gas (2003) y la defensa de la tierra. Desde el discurso oficial del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que llegó al gobierno tras la revolución de 1952, los indígenas fueron entendidos dentro del campesinado (García, 2010). Esto se plasmaría luego en el artículo 2 de la Constitución de 2009, que garantiza la autodeterminación y autonomía a los “pueblos indígenas originarios campesinos”.

Tras la revolución, indígenas y campesinos se organizaron en estructuras que tienen en la base sindicatos campesinos, luego subcentrales, centrales, federaciones y coordinadoras de federaciones. La Central Obrera Boliviana (COB) fue el principal movimiento que desde 1952 influyó en esta estructura organizativa. El movimiento cocalero surgió en lugares que concentran la mayor producción de coca, donde se implementaron programas de erradicación. Estos son, por un lado, la provincia de los Yungas, que abarca principalmente el departamento de La Paz, en tierras altas. Allí habitan dos de los pueblos más importantes de la cultura andina: el quechua y aymara. La coca es central en su identidad cultural.

El indianismo katarista, que García (2010, p. 346) define como “una corriente política-cultural de reconstrucción-reinvenCIÓN de la identidad nacional-indígena”, sería una de las principales fuerzas en utilizar la coca como “referente de una identidad colectiva, étnica y cultural”. Healey (1991, p. 92) apunta que este movimiento constituyó el

sindicato más activo en el altiplano. En los 70 y 80, con su influencia, se creó la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos (CNTB) y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), principal organización nacional que representa a quechuas, aymaras y tupí guaraníes, así como campesinos. Iniciativas de este movimiento como la formación de un Estado plurinacional y la revalorización de la coca, luego se plasmarían en la Constitución y serían reivindicadas por el Estado internacionalmente.

En los 80, los Yungas marcharon contra la erradicación. A finales de esa década fue aprobada la Ley 1008, durante el cuarto gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989). Con esto, la zona fue designada para cultivo legal de coca para uso tradicional. Sin embargo, en los 90 se aplicó la erradicación a cultivos superiores a las 12.000 hectáreas, y contra esto se movilizaron más organizaciones locales, provinciales y regionales, reivindicando la organización ancestral indígena y la reconstitución del “*ayllu* como unidad organizativa” (Guery, 2012, p. 186).

La defensa de la coca en tierras altas tiene el reclamo indígena por la autonomía frente a poderes coloniales. Pero los Yungas no fue el principal escenario de la guerra contra las drogas. Esto sucedería en tierras bajas, en el trópico de Cochabamba y, sobre todo, en la provincia del Chapare, donde sindicatos cocaleros, compuestos en gran medida por colonos no indígenas, fueron los más activistas (Healey, 1991). La acción de estos sindicatos se dio como resistencia contra la erradicación forzada, principalmente durante el período neoliberal. Esto es, contra el plan “Opción Cero” (1993-

1997), implementado en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. También contra el Plan Dignidad (1997-2002) del gobierno de Hugo Banzer, que buscó eliminar la coca del trópico e introducir la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) compuesta por ejército, fuerza aérea, armada y Umopar. Y contra el Plan Bolivia (2002-2004), implementado en un período de alta conflictividad que terminó con la elección de Evo Morales como presidente.

El proceso de unificación de las federaciones del trópico de Cochabamba es importante. Como recoge Salazar (2009), entre 1986 y 1996 este tuvo como elemento común la defensa de la coca frente a la erradicación. En ese proceso, Evo Morales surgió como un líder cocalero capaz de hacer alianzas y generar acciones políticas. En 1988 llegó al cargo de ejecutivo de la Federación de Campesinos del Trópico de Cochabamba y fue elegido como presidente de la coordinadora de las cinco federaciones en 1994. En 1996 se creó la coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba y este, considera Salazar, es el momento “de mayor consolidación del movimiento sindical cocalero” (2009, p. 206).

Los resultados insuficientes de los programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos que venían atados a programas de erradicación, así como las violaciones a los derechos humanos relacionadas con la militarización, fueron desde sus inicios fuente de conflictividad con cultivadores de coca. Salazar (2009) concluye que esos programas no acabaron la economía ilegal de la coca y no llegaron a más del 50% de los cultivadores. Como respuesta, se organizaron movilizaciones para ejercer presión y exigir cambios (Hea-

ley, 1991). No había movilizaciones aisladas, sino consensuadas desde la base hasta las altas instancias. Esto, según Quijano, permitió resistir ante la erradicación, y en esa resistencia los cocaleros ganaron “apoyo de otras fuerzas sociales, a las cuales han apoyado en sus propias luchas” (2005, p. 16).

Se desencadenaron enfrentamientos con Umopar y la DEA en el Chapare. Se militarizó el Trópico de Cochabamba. El gobierno fue obligado a negociar en ocasiones, pero también usó las armas para defender la erradicación. Durante los 90 las federaciones del trópico se “convirtieron en el movimiento social más activo de esa década, y el que más muertes tendrá entre sus miembros por efecto de la represión militar” (García, 2010, p. 400). Entre 1980 y 2004 la violencia en el trópico dejó al menos 95 civiles muertos, 23 integrantes de policía y militares, y 5.349 casos de violaciones a derechos humanos (Heselroth, 2015).

Salazar encuentra que el discurso cocalero del Chapare fue distinto al de tierras altas, porque la coca como elemento ancestral sería “una referencia secundaria” y, en primer lugar, estuvo la denuncia de la presencia norteamericana, “que cumple el rol de legitimador moral de la resistencia y la lucha social” (2009, p. 444). Contra ese enemigo común, el discurso en defensa de la coca tuvo alcance nacional. Los sindicatos y federaciones estaban afiliados o aliados con organizaciones nacionales como la CSUTCB, la Federación de Mineros de Bolivia, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, entre otras, que se sumaron a la lucha contra el modelo neoliberal, teniendo como referente la coca.

Con la relevancia alcanzada a nivel nacional, el movimiento cocalero se transformó en 1995 en un movimiento político portador del discurso de los movimientos sociales, el Movimiento Al Socialismo (MAS). El triunfo del MAS en las presidenciales de 2005 con Evo Morales como candidato, también fue producto de la relación conflictiva con Estados Unidos y sus políticas de erradicación.

Se ha visto que la defensa de la coca no fue solo la defensa de la planta ni de su uso ancestral, sino la representación de reivindicaciones de distintos sectores frente al modelo neoliberal. Mattos concluye que la coca como significante vacío, en términos de Laclau, sirvió como un nuevo proyecto nacional y como “símbolo” de resistencia frente a un enemigo común, como “punto de posicionamiento de resistencia y rechazo hacia lo hegemónico” (Mattos, 2014, p. 36). En efecto, la coca puede verse como símbolo articulador de un discurso hegemónico, que al desligarse de su significado particular aglutinó otros intereses y conquistó el espacio político nacional. Al ser un elemento central en el discurso de Morales, la coca aparece como un rasgo constitutivo de su liderazgo a nivel nacional. Sin embargo, la coca no ha dado el mismo salto en la representación desde lo local a lo internacional, que es lo que atañe a este artículo. El caso boliviano no deja de ser excepcional en el régimen internacional, donde impera la visión hegemónica occidental sobre la coca.

En el siguiente capítulo diremos por qué, pese a no ser hegemónico en el régimen internacional –entendiendo hegemonía en el sentido de Laclau–, el comportamiento del Estado puede entenderse como *contrahegemónico*, al

visibilizar saberes y prácticas históricamente producidas como no existentes y marcar una pugna por una visión pluralista dentro de un modelo único.

#### 4. LA DEFENSA DE LA COCA POR PARTE DEL ESTADO

Con Evo Morales llega una voz de los productores de coca al ámbito interestatal, en donde se toman las decisiones en el régimen internacional de control de drogas. Con este paso, como explica García (2010), la defensa de la coca se convierte también en una defensa de la patria, en contra de poderes externos. Aquí analizaremos cómo la defensa por parte de Morales ha ido en consonancia con los movimientos sociales de los que surgió.

La posesión de Morales fue en las ruinas de Tiwanako, en una ceremonia ancestral en el que la coca fue elemento ritual y en la que invitó a reevaluar los antecedentes indígenas de Bolivia y Los Andes (Hesselroth, 2015). El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 reflejaba esa intención de revisar el monoculturalismo del Estado y favorecer una “visión multidimensional del desarrollo”, que incorporara la defensa de recursos naturales y reconociera los derechos de poblaciones originarias (Svampa, 2012, p. 13).

Desde 2006 fue creado el Viceministerio de la Coca, responsable de promover el uso lícito de la coca y reglamentar la erradicación de cultivos excedentarios bajo un plan de compensación llamado “Control Social”. El mismo año, Morales empezó a mover su reivindicación “coca sí, cocaína no”, y ante la Comisión de Narcóticos de la ONU representantes de Bo-

livia hablaban de revalorizar la coca. En 2007, Morales se opuso a implementar una directriz de la Jife que llamaba a prohibir la masticación de la coca y la producción del té de coca. En 2008, expulsó al embajador estadounidense y suspendió las operaciones de la DEA en Bolivia, iniciando un proceso de nacionalización de la política de drogas.

El Viceministerio de la Descolonización fue creado en 2009, hace parte del Ministerio de Cultura y busca revalorizar el conocimiento, valores y tradiciones ancestrales. Dos elementos claves en esto, señala Hesselroth (2015), son la lucha contra el colonialismo interno y a favor del reconocimiento de la cultura indígena, y la lucha contra el orden económico neoliberal. Estas fueron, como vimos en el punto 2, reivindicaciones de los movimientos sociales.

Morales impulsó, en 2009, el referéndum del que surgió una nueva Constitución que estableció un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional”, en consonancia con el llamado que hicieron movimientos sociales décadas atrás. Para muchos de estos movimientos, el modelo de Estado-nación hegemónico significaba un despojo de sus identidades concretas, de sus diferencias y derechos como pueblos originarios. La coca, como elemento central de la identidad indígena originaria campesina, es también central en este proyecto plurinacional. La Constitución de 2009, en el artículo 384, protege la “coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad [...] y como factor de cohesión social”. Aclara, además, que la coca en estado natural no es un estupefaciente, y que se regirá mediante ley su

“revalorización, producción, comercialización e industrialización”.

#### **4.1 El proyecto plurinacional en el régimen internacional de control de drogas**

Con el impulso de la reforma constitucional de 2009, Bolivia hizo la propuesta de enmienda para que se eliminara el artículo 49 de la Convención Única, que estableció que la masticación de la coca debía eliminarse en un plazo de 25 años. Estados Unidos se opuso y logró que 18 países objetaran la iniciativa (Hesselroth, 2016). En esa propuesta de enmienda, sin embargo, Bolivia recibió el apoyo de toda América del Sur y España, mientras que los que objetaron fueron la mayoría de países árabes y de Europa Occidental, además de Japón y Estados Unidos (Sánchez, 2012). Ante el rechazo a la propuesta de enmienda, en 2011 Bolivia denunció la Convención Única. En 2013, como resultado de un *lobby* alrededor de la coca, Bolivia fue readmitida con una reserva sobre la producción y masticación.

Desde que no logró la enmienda, Bolivia no ha formado una coalición suficiente para cambiar las convenciones. Como explica Sánchez (2012, p. 28), en el caso de la Convención Única la reubicación de una substancia en las listas de control requiere el consenso de la mayoría de los 53 Estados parte de la Comisión de Estupefacientes. Entre estos, los países árabes, los antiguos miembros de la Unión Soviética y de Europa Oriental, así como Japón y Estados Unidos constituyen un bloque que rechaza el cambio. Al observar el comportamiento de Bolivia en el sentido normativo-político, diríamos

que carece de capacidad para formar alianzas suficientes alrededor de la coca en el régimen internacional. El discurso del movimiento cocalero no tiene internacionalmente una fuerza hegemónica como la que alcanzó al interior del país. Pero esta respuesta no es absoluta, porque la readmisión de Bolivia en la Convención Única implicó un apoyo mayoritario tácito. Solo 18 países objetaron la readmisión y 168 la respaldaron de manera pasiva (Tellería, 2013).

Bolivia como Estado no ha querido retirarse, sino adaptarse al régimen internacional de acuerdo con sus particularidades. Esto tiene un significado político y epistemológico contrahegemónico. Con la readmisión a la Convención Única, Morales logró que en este régimen se reconozca, al menos tácitamente, la *diferencia*. En vez del discurso único y homogéneo, se transita hacia a un discurso único y plural, donde se afirma la coexistencia (o co-presencia) de diferentes prácticas y saberes: tanto las que se adecúan al modelo hegemónico como las que no. Promover que el traje único sea a la vez plural va en consonancia con el proyecto de plurinacionalismo en Bolivia. Que un Estado pueda permitir legalmente una práctica particular, que al mismo tiempo está prohibida como regla general, abre nuevos diálogos sobre la transición del paradigma científico único y dominante hacia otro construido a partir del respeto por –o la “celebración de”, en términos de Santos (2009)– las prácticas y saberes diferentes de ese conocimiento hegemónico. Como explica Tellería (2013, p. 106), lo importante en este caso es que se invita a pensar la normativa internacional “desde el lente de las particularidades”.

Silvia Rivera y Esteban Ticona señalan que la descolonización puede entenderse como un giro del centro epistemológico, a través del cual se reconocen otras formas de conocimiento (Howard, 2010). Este giro se refuerza con el reiterado discurso de Morales en instancias nacionales e internacionales. El presidente constantemente habla en defensa de la coca, la ofrece en su estado natural o en productos derivados o la mastica. Aunque se le ha criticado por hacer de la descolonización un producto mediático sin implementar a cabalidad el plurinacionalismo de pueblos andinos (Hesselroth, 2015), puede considerarse que el discurso –así como su reproducción mediática– también es constructor de conocimiento y realidades sociales. El cambio del discurso sobre la coca es significativo, porque abre nuevas formas de entendimiento frente al discurso hegemónico.

Desde su posesión, Morales prometió cambiar la Ley 1008. El 24 de febrero de 2017, la Asamblea Legislativa aprobó una nueva Ley General de la Coca (Ley 906), que amplía la superficie legal de cultivos pasando de las 14.000 hectáreas de la Ley 1008, a 22.000. La nueva medida insta a avanzar en la revalorización, la industrialización y la comercialización de la coca hacia otros países (Ley 906, 2017). Desde 2013, cuando Bolivia fue readmitida en la Convención Única, Morales ha presionado para que se autorice la comercialización internacional de productos hechos a base de coca. Esto es contrario a la Convención, que solo permite la comercialización para usos médicos y científicos autorizados. En enero de 2017 Morales anunció, sin embargo, que logró un acuerdo con Ecuador para exportar

a ese país mate de coca y otros “derivados con fines benéficos”, y que se adelantan gestiones para exportar a Venezuela, Paraguay y posiblemente a Europa.

Entre las críticas que se hacen a Morales, autores como Canessa (2014) y Hahn (1996) señalan que la identidad étnica indígena ha sido central en la construcción de Bolivia como nación indígena, pero a la vez ha ido en contra de la ancestralidad y las necesidades propias de los pueblos indígenas. Canessa dice que el gobierno de Morales, en vez de celebrar la diversidad indígena, creó una visión homogénea de lo indígena alrededor de la coca, en contra de su propio proyecto plurinacional. Señala además que los cocaleros –no todos ellos propiamente indígenas– se han movilizado contra programas de erradicación para defender sus propios intereses económicos, pero apelando al discurso indígena sobre la coca. Hahn dice que la CSUTCB tenía la reivindicación de defender a una “clase” indígena explotada, reivindicar la identidad étnica y las relaciones de producción no capitalistas propias de los indígenas, pero las demandas que llevó al Estado no estaban orientadas hacia estos cambios, sino que empujaron a la población indígena a mantenerse dentro del modo capitalista de producción (Hahn, 1996).

La distancia que estos autores encuentran entre el significado específico de la coca en el mundo indígena y el significado mucho

más amplio e indeterminado que tiene como representación de intereses diversos, confirma una parte de nuestro argumento. Que la coca sirva como representación de sectores sociales diferentes e incluso antagónicos entre sí, incluyendo a aquellos que desvían la coca a mercados ilegales<sup>2</sup>, es muestra de su carácter hegemónico en la política boliviana. No se trata aquí de idealizar la coca y los intereses a su alrededor, sino de identificarla como articulador de un discurso hegemónico en el espacio político nacional, sin caer en juicios de valor o peyorativos.

Hahn encuentra también que, en vez de empoderar a los indígenas, la CSUTCB sirvió al Estado como instrumento de asimilación de estas comunidades al orden neoliberal y sus modos de producción. Considero que para la problemática de la asimilación no son suficientes las categorías de modos de producción. Santos, como hemos mostrado, arroja horizontes interpretativos para responder a esto. Lo contrahegemónico no es una respuesta enteramente diferente al capitalismo, ni un nuevo orden hegemónico que reemplace al capitalismo y sus formas de producción. En cambio, es aquello que reclama su lugar a este lado de la línea abismal y lo hace mediante instrumentos e instituciones del sistema jurídico, político y económico propio de la modernidad occidental. Por ejemplo, el referendo constitucional con el que Bolivia pasó a ser un

<sup>2</sup> Gamboa (2009) señala que con el crecimiento de hectáreas de coca legales también han crecido las excedentarias, de donde sale la coca para ser convertida en cocaína, y que el incentivo del narcotráfico permea a los movimientos que apelan al discurso indígena. Esta realidad no pasa inadvertida, aunque no desvirtúa el argumento según el cual la coca como elemento de representación puede articular intereses diversos, sean legales o ilegales.

Estado plurinacional, es contrahegemónico porque utiliza instrumentos e instituciones hegemónicas como la Constitución y el Estado de derecho (Santos, 2010b). Lo mismo podría decirse de la coca, que está plasmada en la Constitución boliviana y que tiene su efecto jurídico internacional en la readmisión en la Convención Única, un tratado hecho a la medida del discurso hegemónico en el régimen internacional.

Además, al ser impulsada la industrialización y venta legal de la coca y sus productos derivados, esta entra en la lógica del mercado capitalista. Esto se puede entender no como asimilación, sino como la confirmación de que en el sistema económico hegemónico pueden surgir y coexistir movimientos contrahegemónicos que reclaman un lugar a este lado de la línea, aunque no lleguen a imponer sus modos de producción. En este sentido, la comercialización de la coca también puede verse como contrahegemónica.

## 5. CONCLUSIÓN

El carácter hegemónico y colonialista del régimen internacional de control de drogas se manifiesta en que anula el valor epistemológico de prácticas como la masticación de la coca, puestas al otro lado de la línea, en el campo de lo que no es conocimiento. El régimen es hegemónico, porque anula la otredad y sobre la misma impone una visión única occidental. Y es colonialista, porque tiene en su base la estructura que divide la metrópoli de la zona colonial, estructura que permanece vigente y privilegia a los países del Norte Global.

El carácter de los movimientos sociales en Bolivia puede observarse desde la idea de hegemonía de Laclau, pues alcanzaron a nivel nacional la representación de grupos diversos alrededor de un elemento común, la defensa de la coca. No puede decirse lo mismo del comportamiento de los movimientos sociales, a través del Estado, frente al régimen internacional. La relación de equivalencia necesaria para formar un bloque hegemónico no se ha dado del mismo modo internacionalmente. La despenalización universal de la coca sigue siendo lejana. Bolivia tiene pocas posibilidades de articular una mayoría de intereses para reformar las convenciones y abolir la prohibición. No obstante, como se vio en el punto 3, dicho bloque existe de manera pasiva, con lo cual establece una pugna por un proyecto a largo plazo, de descolonización del saber y del poder en el régimen internacional.

El discurso de Morales sobre la coca no es hegemónico en el régimen internacional en el sentido de Laclau, pero sí contrahegemónico desde la perspectiva que aporta Santos. Bolivia no lidera una coalición capaz de cambiar el orden establecido, pero logró que el uso tradicional de la coca en sociedades no occidentales sea reconocido como un conocimiento válido, visible de este lado de la línea. En este sentido los movimientos sociales tienen, a través del Estado, una postura contrahegemónica, porque reafirman saberes y prácticas cuyo valor ha sido producido como no existente. Además, con la readmisión de Bolivia en la Convención Única se puso una excepción en el paradigma científico hegemónico del conocimiento que sustenta el régimen internacional de control de drogas,

mediante el reconocimiento tácito de las diferencias dentro del mismo y del valor que tiene la coca para los pueblos andinos. Hablamos, entonces, de una contrahegemonía que permite la diferencia, el pluralismo, la co-presencia de distintas formas de conocimiento. En esta contrahegemonía, el conocimiento científico no es anulado, sino comprendido como uno más entre otros conocimientos con igual valor epistemológico.

## REFERENCIAS

- Álvarez, C. (2011). Política antidrogas de Estados Unidos. En Vargas, A. (Ed.), *Fuerzas Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Colombia: Universidad Nacional.
- Ambos, K. (1998). *Control de drogas. Política y legislación en América Latina, EE.UU. y Europa. Eficacia y alternativas*. Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Canessa, A. (2014). Conflict, claim and contradiction in the new “indigenous” state of Bolivia. En *Critique of Anthropology*, vol. 32 (2) pp. 153-173.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia [Const.]. 2009.
- Díaz-Salazar, R. (1991). *El proyecto de Gramsci*. Barcelona: Editorial Anthoropos.
- Escohotado, A. (1994). *Las drogas. De los orígenes a la prohibición*. Madrid: Alianza Editorial.
- García, A. (2010). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. Bolivia: Plural Editores.
- Gamboa, F. (2009). Cocaleros en el gobierno: un enfoque crítico sobre el complejo coca-cocaína en la Bolivia del siglo xxi. En *Reflexión Política*, vol. 11, No. 21.
- Gramsci, A. (1975). *Cuadernos de la cárcel*. México: Juablos Editor.
- Gramsci, A. (2002). *La cuestión meridional*. Buenos Aires: Quadrata Editor.
- Guery, R. (2012). Historia, colonia y derecho de los pueblos indígenas. En Santos, B. y Exeni, J. (ed.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Hahn, D. (1996). The Use and Abuse of Ethnicity: The Case of the Bolivian CSUTCB. En *Latin American Perspectives*, vol. 23 (2), pp. 91-106.
- Healey, K. (1991). Political Ascent of Bolivia's Peasant Coca Leaf Producers. En *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33 (1), pp. 87-121.
- Hesselroth, A. (2015). The Decolonization of Bolivia's Antinarcotic Policy. En *Revista de Estudios Bolivianos*, vol. 21, pp. 60-99.
- Howard, R. (2010). Language, Signs, and the Performance of Power. The Discursive Struggle over Decolonization in the Bolivia of Evo Morales. En *Latin American Perspectives*, vol. 37, No. 3, pp. 176-194. Sage.
- Inglis, B. (1994). *El juego prohibido. Historia social de las drogas*. Gerona, España: Tikal Eds.
- Jelsma, M. (06/2011). The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future. En *First Meeting of the Comission Geneva*, 24-25. Disponible en [https://www.tni.org/files/The%20Development%20of%20International%20Drug%20Control\\_M\\_Jelsma2011.pdf](https://www.tni.org/files/The%20Development%20of%20International%20Drug%20Control_M_Jelsma2011.pdf)
- Jelsma, M. (2011). El retiro de la prohibición de la masticación de la coca. Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única. En Informe del Transnational Institute. *Serie reforma legislativa en materia de drogas*, No.11. Transnational Institute. Disponible en <https://www.tni.org/files/download/dlr11s.pdf>

- Jelsma, M. y Armenta, A. (2015). *Las convenciones de drogas de la ONU*. Guía básica. Transnational Institute. Disponible en [https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer\\_unconventions\\_24102015-es.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf)
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley 906. (2017). Ley General de la Coca. Estado Plurinacional de Bolivia: 2017. Disponible en <https://www.ruralitytierras.gob.bo/leyes/LEY%20GRAL%20COCA%20ovp.pdf>
- Ley 1008. (1988). Ley del régimen de la coca y sustancias controladas. Honorable Congreso Nacional de Bolivia. Disponible en: [http://www.aipe.org.bo/public/lst\\_politicas\\_publicas\\_nac/lst\\_POLITICAS\\_PUBLICAS\\_NAC\\_ley\\_1008\\_es.pdf](http://www.aipe.org.bo/public/lst_politicas_publicas_nac/lst_POLITICAS_PUBLICAS_NAC_ley_1008_es.pdf)
- Mattos, D. (2014). Coca y representación. La hoja de coca en la constitución de la nación boliviana en la época neoliberal. *Latin American Research Review*, vol. 49, No. 1. Estados Unidos: Latin American Studies Association.
- McAllister, W. B. (2000). *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, Nueva York: Routledge.
- Musto, D. (1999). *The American Disease. Origins of Narcotic Control*. Nueva York: Oxford University Press.
- Naciones Unidas. (1950). *Informe de la Comisión de Estudio de las Hojas de Coca*. Duodécimo período de sesiones, Suplemento especial, No. 1. Nueva York: Centro de Documentación e Información.
- Naciones Unidas. (1961). *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. Disponible en [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)
- ONU. (1988a). Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. Disponible en [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch\\_vI\\_19p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_vI_19p.pdf)
- ONU. (1988b). United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (depositary notification). Viena. Disponible en <https://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20i/chapter%20vi/vi-19.en.pdf>
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, E. (ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Argentina: Clacso.
- Quijano, A. (2005). El “movimiento indígena”, la democracia y las cuestiones pendientes de América Latina. En *Polis. Revista Latinoamericana*. Disponible en <https://polis.revues.org/7500>
- Quijano, A. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. En Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (ed.), *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Rivera, S. (2011). Coca. An Indigenous Commodity and Its Paradoxes. En *Harvard Review of Latin America*, vol. 11, No. 1, pp. 21-25. Boston: David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Salazar, F. (2009). Movimientos sociales en torno a la producción de coca en Bolivia. Políticas de asentamiento, producción-erradicación de coca y desarrollo alternativo en el Trópico de Cochabamba Bolivia, 1920-2006. Bolivia: Instituto de Estudios Sociales y Económicos, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Mayor de San Simón.

- Sánchez, C. (2012). *El régimen internacional frente al 'problema' mundial de las drogas. Evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio*. San Diego: Trans-Border Institute.
- Sánchez, C. (2014). *El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales. El caso de la política de drogas en España*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Sánchez, M. (2015). *Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas: La necesidad de un enfoque comprensivo para la efectiva protección de los derechos humanos*. Tesis doctoral. España: Universidad Carlos III de Madrid.
- Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur*. México: Clacso.
- Santos, B. (2010a). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Uruguay: Ediciones Trilce.
- Santos, B. (2010b). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Siglo Veintiuno Editores.
- Santos, B. (2012). Cuando los excluidos tienen derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad. En Santos, B. y Exeni, J. (ed.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Santos, B. (2014). *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Svampa, M. (2012). Movimientos sociales, gobiernos y nuevos escenarios de conflicto en América Latina. En Moreira, C. y Avaro, D. (ed.), *América Latina Hoy. Sociedad y política*. Buenos Aires: Teseo.
- Tapia, L. (2011). La configuración de un horizonte contrahegemónico en la región andina. En *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, Utopía y Praxis Latinoamericana*, No. 53, pp. 119-125. Venezuela: Cesa – FCES – Universidad del Zulia.
- Tellería, L. (2013). Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio. En *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No. 13, (junio), pp. 95-107.
- Troyano, D. y Restrepo, D. (2018). *La industrialización de la hoja de coca. Un camino de innovación, desarrollo y paz en Colombia*. Nueva York: Open Society Foundations. Disponible en <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c5b0b8cf-0c94-4040-bb45-93535b685a9c/path-to-innovation-evelopment-and-peace-in-colombia-es-20180521.pdf>
- Unodc. (2008). *A Century of International Drug Control*. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100\\_Years\\_of\\_Drug\\_Control.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf)
- Vidart, D. (1991). *Coca, cocaes y coqueros en América Andina*. Colombia: Editorial Nueva América.





## RESEÑAS

### **SOLIDARIDAD E INTERÉS**

[Reseña Milani, Carlos R. S. (2018). *Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Editora Appris]  
*Bruno Ayllón Pino*

### **LA NECESIDAD DE SENSATEZ Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

[Reseña Jeffrey D. Sachs (2018). *A New Foreign Policy: Beyond American Exceptionalism*. New York: Columbia University Press.]  
*Rafael Andrés Barrera Gutiérrez*

### **DESTINADO A LA GUERRA**

[Reseña: Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston-New York: Houghton Mifflin Harcourt]  
*Jenny Shin*



# Solidaridad e interés

Bruno Ayllón Pino\*

## Reseña de libro:

**Milani, Carlos R. S. (2018). *Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Editora Appris.**

Uno de los aspectos menos conocidos de la ascensión internacional que experimentó Brasil en el período comprendido entre 2003 y 2015, y del papel protagonista que tuvo la Cooperación Sur-Sur (css) como instrumento de su política exterior, fue el surgimiento y las contribuciones de una comunidad epistémica enfocada en los estudios de cooperación internacional para el desarrollo (cid). En esos años fueron surgiendo, por toda la geografía académica y de *think tanks* de este país de dimensiones continentales, diversos núcleos de investigación y de análisis que aportaron al debate y a las propuestas de acción orientadas a la incidencia en la configuración de una política pública de cooperación internacional.

El autor del libro, que es objeto de esta reseña, Carlos Milani, es uno de los más conspicuos representantes académicos de esa

comunidad epistémica brasileña caracterizada, a rasgos generales, por un alto grado de inserción en las redes globales universitarias y de centros de pensamiento internacionales, por una postura de independencia y autonomía respecto de la cooperación oficial de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (el Itamaraty) y, finalmente, por una producción científica de elevado nivel y considerable volumen e impacto.

La obra *Solidaridad e interés. Motivaciones y estrategias en la cooperación internacional para el desarrollo*, es fiel reflejo de la trayectoria vital del autor y de su firme compromiso con la producción y divulgación del conocimiento crítico en el campo de los estudios del desarrollo y la cooperación internacional. Primero, como especialista de programas en el sector de

---

\* Doctor en estudios internacionales. Docente e investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (España). Miembro de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (Riaci). [brayllon@ucm.es], [<https://orcid.org/0000-0003-1647-4094>]

Para citar esta reseña:

Ayllón Pino, B. (2020). Solidaridad e interés [Reseña Milani, Carlos R. S. (2018). *Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Editora Appris]. *OASIS*, 31, pp. 237-243

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.13>

las ciencias humanas y sociales en la Unesco, en París, entre 1994 y 2002. Concomitantemente con su faceta académica como profesor asistente en el Instituto de Estudios Políticos de la capital francesa, entre 1997 y 2002. Posteriormente, en Brasil, en la Universidad Federal de Bahía donde creó el Laboratorio de Análisis de Política Mundial (Labmundo), y en la actualidad desde su puesto de investigador y docente del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

El libro en cuestión sistematiza y amplia el pensamiento del autor con una mirada centrada en las lógicas del poder que atraviesan la CID considerada “como un campo político fundamental de las relaciones internacionales”, que si bien nunca ha sido una agenda prioritaria de la política mundial, “estuvo permanentemente presente en las diferentes configuraciones contemporáneas del orden internacional” (p. 21). Huyendo de visiones ingenuas y enfoques moralistas, así como de narrativas hegemónicas sobre las bondades de la cooperación internacional puesta en práctica por los Estados, independientemente de su ubicación en el Norte o el Sur global, Milani disecciona con la precisión de un cirujano social las diferentes capas y niveles de análisis que nos permiten redimensionar y replantearnos nuestras tradicionales visiones al respecto de la “ayuda” al desarrollo. Así desfilan por la obra argumentos que apelan al punto de vista

moral; al régimen simbólico construido por los agentes estatales de la CSS y a su narrativa del “distanciamiento”; a las diversas posiciones políticas y diplomáticas entre la cooperación “tradicional” del Norte y la cooperación “emergente” del Sur; a las justificaciones sobre la necesidad de cooperar de base utilitarista y a sus lógicas de reproducción del capitalismo; a la dimensión política de la CID mediante una “integración normativa” que orientaría el comportamiento de los actores y su contracara: la despolitización de los discursos y prácticas del desarrollo que pretenden desnaturalizar el hecho de que las normas, las instituciones y los discursos no son neutros ni buscan necesariamente el “interés general”.

Esta última es probablemente la idea fuerza de mayor potencia y radicalidad<sup>1</sup> analítica en la obra que reseñamos, en las propias palabras del autor: “Al negar la naturaleza profundamente política de la CID, [los Estados y las élites] buscan amparar una neutralidad histórica y empíricamente insostenible en torno de una solidaridad en cuanto agencia moral colectiva” (p. 310). Desde esta perspectiva, solidaridad e interés son categorías inescindibles, que no deben ni pueden separarse si procuramos el rigor analítico en el conocimiento de las motivaciones políticas de la CID. En consecuencia, el estudio de estas relaciones de poder y las fuentes de conflicto que hacen parte de la idiosincrasia de la CID en su naturaleza política, asimétrica y jerárquica constituye para Milani una opera-

<sup>1</sup> Radicalidad entendida en su sentido etimológico de “fundamental”, “esencial” o “completo” y no en sus múltiples connotaciones peyorativas.

ción cognitiva central para el entendimiento de la gama de relaciones sociales de reproducción material y simbólica en este campo.

Con estos presupuestos teóricos y analíticos, el libro se organiza formalmente en cuatro capítulos y unas conclusiones. La estructura de los capítulos sigue el mismo formato, con una introducción, un desarrollo de los distintos apartados y unas cuestiones para el debate que desencadenan y movilizan en el lector la necesidad de profundizar más y de renunciar a la búsqueda de respuestas simples a problemáticas tan complejas y multifacéticas. Cada capítulo, a su vez, ofrece un amplio abanico de recursos que facilitan la comprensión y el aprendizaje como cronologías, transcripción de discursos y declaraciones internacionales, tipologías de actores de la CID, evolución de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), grado de dependencia de los países de la AOD, organogramas de agencias internacionales y organismos multilaterales, marcos interpretativos de las políticas estatales de cooperación, modelos organizativos de gestión de la cooperación, estudios de caso, etc.

El capítulo uno, titulado “Histórico, institucionalización y relaciones de poder”, traza una panorámica histórica de la cooperación internacional “avant la lettre”. Se remonta a sus primeras manifestaciones en el Antiguo Egipto, se despliega por el sendero de las experiencias coloniales e imperiales entre los siglos XVI y la primera mitad del XX y recalca en el antecedente relativamente inmediato de la Sociedad de Naciones y en los más próximos del Plan

Marshall (1947) y del Punto 4 del discurso del presidente estadounidense Harry Truman, en 1949, considerado el hito fundador del proceso de institucionalización de la CID. Se dedica especial atención a las instituciones políticas y normativas que organizaron la canalización de la financiación internacional, en lo que el autor califica como la fase de la “incubación del desarrollo” cuyo corolario fue la creación de las primeras agencias bilaterales.

Junto a la perspectiva histórica e institucional, este capítulo analiza los “idearios” que justificaron ante la opinión pública occidental la necesidad de destinar recursos financieros, técnicos y humanos a los países “subdesarrollados”, entre los que se destacan la lucha contra la expansión del comunismo, la idea de modernización o la oportunidad de disfrutar de los “dividendos de la paz”, una vez acabada la guerra fría, y embarcarse en una agenda para el desarrollo. En contraposición a estos idearios se presenta la narrativa de la solidaridad y la autosuficiencia en las “naciones oscuras”<sup>2</sup> en las que se basa la CSS como contestación a ciertos fundamentos filosóficos y políticos de la cooperación oficial occidental, con sus hitos correspondientes: las Conferencias de Bandung (1955), Belgrado (1961), Arusha (1967) y Buenos Aires (1978).

Los dos últimos apartados están dedicados a la tipología de actores, modalidades y flujos financieros y al debate sobre si nos encontramos al analizar la CID ante un régimen, un subsistema internacional o un campo político. Si el primer apartado contiene perfiles más

<sup>2</sup> Prashad, V. (2012). *Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo*. Barcelona: Península.

técnicos, el segundo suscita un debate teórico en el que el autor toma partido adscribiéndose a la teoría de los cambios sociales de Bourdieu, superando así los análisis clásicos del realismo o de las interpretaciones liberales y marxistas sin desconsiderar sus contribuciones, pero incorporando aspectos muchas veces olvidados por esos enfoques, como es el caso del contexto doméstico en el que opera la CID en su íntima conexión con la política exterior.

En el capítulo dos, el foco de atención se dirige hacia las “Organizaciones Multilaterales: normas y prácticas”, justificando este objeto de estudio por su relevancia en “la codificación de las relaciones diplomáticas entre Estados, en la construcción de los temas prioritarios de la agenda política mundial, en la organización y celebración de conferencias y acuerdos internacionales” y, de manera especial, en su papel en la difusión de normas y valores (p. 103). Las Naciones Unidas, como organismo multilateral de ámbito universal, ocupan buena parte de las reflexiones del autor casi a la par de las instituciones multilaterales de club<sup>3</sup> como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), del Banco Mundial como entidad más relevante en la financiación del desarrollo internacional y de la Unión Europea calificada como “potencia normativa” que fundamenta su cooperación extracomunitaria en los valores constitutivos de su identidad (democracia, derechos humanos, inclusión social, etc.). Transversalmente

recorre este capítulo el debate sobre las ventajas de la cooperación multilateral y su atributo ideal de limitar la influencia de los intereses de los Estados, asegurados bilateralmente por la vía de las condicionalidades políticas y la ayuda ligada. En las cuestiones para el debate, Milani disurre sobre los dilemas de la gobernanza multilateral de la CID, apostando por ubicarla en el ámbito del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Ecosoc, por su universalidad y legitimidad política, aunque su efectividad en la coordinación de los agentes internacionales del desarrollo haya sido, hasta el momento, bastante limitada.

El capítulo tres dialoga con el anterior al confrontar la cooperación bilateral con la multilateral, ampliando el espectro analítico a la comparación entre las agencias de los países de la Ocde, agrupados en torno al Comité de Asistencia al Desarrollo (cad) y las agencias de los países en desarrollo, con los estudios de caso de México y Turquía. En el caso de los llamados “donantes” de la Ocde, se revisa la extensa literatura científica sobre el porqué los Estados ponen en marcha sus políticas de cooperación; los efectos de la ayuda bilateral en los países beneficiarios y las motivaciones de la asignación de recursos; la dimensión simbólica e inmaterial de la CID cuya base son las contribuciones de la teoría del don de Marcel Mauss y de la reciprocidad negativa de Marshal Sahlins.

<sup>3</sup> Keohane, R. y Nye, J. (2003). The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. En R. Keohane (Org.), *Power and Governance in a Partially Globalized World* (capítulo 10). London: Routledge.

Merece la atención el abordaje de la perspectiva teórico-metodológica constructivista que relaciona las ideas sobre objetivos y motivaciones de la ayuda exterior y su influencia en la formulación e implementación de los programas y proyectos. Considerando los valores centrales, los marcos interpretativos y las ideas sobre cuestiones específicas se afirma que son los *aid frames* los elementos más importantes en la determinación de los diferentes resultados de las políticas de cooperación bilateral para el desarrollo.

Ya en el apartado de estudios de caso se estudian, en detalle, las experiencias de los Estados Unidos y de la Usaíd y con menos amplitud de Canadá, Francia, España, Alemania, Reino Unido, Japón y países nórdicos. Yendo más allá de la estricta dimensión de las políticas nacionales de cooperación, el autor contempla también el papel de las entidades subnacionales y las políticas de cooperación descentralizada.

En la segunda parte de este capítulo se estudian las especificidades de las agencias bilaterales de cooperación de países en desarrollo, creadas en su mayor parte para gestionar la cooperación recibida de los donantes del Norte, que transitaron en los últimos años hacia la oferta de cooperación en su dimensión Sur-Sur, bien constituyendo agencias *ad hoc*, bien otorgando mayor relevancia a la css en el seno de las instituciones preexistentes. Explorando los orígenes históricos de la cooperación entre países en desarrollo y sus narrativas de “solidaridad” y “horizontalidad” el autor afirma que, aunque sea posible que la css constituya un régimen simbólico diferente de la Cooperación Norte-Sur, es evidente que países con ambiciones geopolíticas (potencias

emergentes) no cooperan desinteresadamente. Sin embargo, reconoce que se trata de un campo donde las evidencias empíricas son muy limitadas, salvo quizás en el caso de China y, por lo tanto, urge contrastar “las prácticas de la css y sus promesas” (p. 239). Desfilan por este recorrido las experiencias históricas y la articulación institucional y operativa de la cooperación de Sudáfrica, India, China, México y Turquía, estos dos últimos países objeto de un estudio de caso más pormenorizado. En las cuestiones para el debate se formulan diversos interrogantes sobre la institucionalización de las estrategias de la css y sus relaciones con las agencias bilaterales del Norte.

El último capítulo está dedicado a la Política Exterior de Brasil (PEB) y a la css que llevan a cabo cerca de 100 instituciones públicas federales bajo la coordinación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Partiendo de una lectura sobre los momentos históricos de la PEB desde 1960, el foco se sitúa en el período de la denominada “política exterior activa y alta” de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2003-2014) cuando la css brasileña, que ya contaba con una modesta trayectoria, adquiere mayor tracción, amplitud y diversidad temática e institucional.

Rescatando trabajos anteriores del autor con sus colegas María Regina Soares Lima y Letícia Pinheiro, de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, se presenta el concepto de “dilema de la graduación”, referido a la dimensión simbólica y material de las relaciones internacionales de Brasil en ese período, y no en el sentido de “graduación” utilizado por la Ocde en los flujos de AOD. En resumen, el argumento presenta dos dimensiones: una

exterior, relacionada con la ambición y el papel que las élites y tomadores de decisión de Brasil definieron e implementaron, asumiendo protagonismo y un rol de *rule-maker* cuyo foco fueron las relaciones Sur-Sur en el ámbito geopolítico y la apuesta por la integración en las relaciones regionales. Otra doméstica, vinculada a las justificativas legitimadoras de los tomadores de decisión para conseguir que la sociedad brasileña apoyase los costes asociados a su estrategia internacional y regional, de la cual la css formaba parte, evitando las críticas sobre la utilización de recursos financieros nacionales en África o en América Latina, cuando las necesidades de inversión social o en infraestructura continuaban siendo apremiantes en Brasil.

Dos estudios de caso (educación y la cooperación brasileña en Haití) completan este cuarto capítulo que aborda, posteriormente, las tensiones público-privadas en la construcción de una política pública de cooperación. En las cuestiones para el debate se reconoce que la política exterior brasileña entre 2003 y 2014 no obtuvo el suficiente apoyo de agentes domésticos, en especial en lo concerniente a la “Solidaridad Sur-Sur”. Hubo deficiencias importantes en su implementación y una exclusión de la sociedad civil que afectó no solo a la canalización de recursos como la ausencia de mecanismos de consulta y participación. Por otra parte, la css brasileña hubo de enfrentar la “competición por la solidaridad” entre países del Sur y los impactos de la crisis económica que afectaron a Brasil, a partir de 2011, con recortes importantes en los presupuestos y en los niveles de ejecución de la ABC.

Las conclusiones generales del libro retoman varias de las cuestiones para el debate que se dejaron en abierto a lo largo de los capítulos, pero especialmente en una el autor es enfático al referirse a la CID como un campo político en que “piedad y sufrimiento (...) hacen parte del espectáculo de la promoción ‘solidaria’ del desarrollo que procura ofuscar relaciones de poder e intereses estratégicos” (p. 305). Por ello, según Milani, el futuro de la CID se juega en la redefinición de su dimensión moral, económica y política, tanto en los discursos como en las prácticas de la css y de la Cooperación Norte-Sur.

En definitiva estamos ante una obra importante y destacada en el mosaico del conocimiento generado desde la comunidad epistémica brasileña de la CID. El diálogo con otras comunidades epistémicas, sobre todo con la latinoamericana y dentro de esta con la colombiana, se vería facilitado con una edición traducida del libro al español, quizás con una menor concentración en la css de los llamados “países emergentes” (muchos de ellos hoy rebajados a la categoría de “subemergentes” como en el caso de Brasil) y una mayor atención a la css de países medios o incluso de *small-countries*.

Se evitaría así caer en los sesgos de selección de la tendencia mayoritaria en el estudio de la css que concentra el análisis en las motivaciones, recursos financieros e implicaciones de la cooperación realizada por los países emergentes, en especial China, Brasil e India. De hecho, se contribuye así al proceso de ocultación de otras experiencias nacionales de css que se mueven en coordenadas muy

diferentes de las del caso brasileño, como por ejemplo Uruguay, Ecuador o El Salvador. De esta forma, se evita la distorsión sobre la visión global de la css y se rescata del olvido, y hasta del desconocimiento, a la cooperación ofrecida

por otros países en desarrollo, sobre todo los más pequeños, modestos desigualmente en recursos financieros, capacidades materiales y estructuras institucionales.



# La necesidad de sensatez y cooperación para el desarrollo sostenible

**Rafael A. Barrera G.\***

## Reseña de libro

**Jeffrey D. Sachs (2018). *A New Foreign Policy: Beyond American Exceptionalism.*  
New York: Columbia University Press.**

Un nuevo llamado por el Desarrollo Sostenible hace Geoffrey Sachs<sup>1</sup>, con la atención puesta en los discutidos valores tradicionales en los que se soporta Estados Unidos para establecer su posición de dominio en el mundo, que en la actualidad ponen en duda su capacidad de injerencia en los asuntos del globo con base en las amenazas y su creencia en la supremacía militar. Estados Unidos no es un país inmune a los problemas del planeta en torno al cambio

climático, las consecuencias devastadoras de la guerra, y la creciente desigualdad económica. Es uno más y, por tanto, para mejorar su propia situación requiere de la cooperación con otros países y cambiar su política exterior.

Los hechos lo confirman y son más que evidentes. A pesar del avance tecnológico que tiene Estados Unidos ha sido incapaz de tener rápidamente el que se ha considerado el mayor incendio forestal registrado durante el

---

\* Magíster en economía y doctorando en estudios políticos (II año) de la Universidad Externado de Colombia. Profesor de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito. Bogotá (Colombia) y de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá (Colombia). [randresbg@yahoo.com], [<https://orcid.org/0000-0001-7773-8984>].

<sup>1</sup> Un trabajo anterior del autor sobre el tema fue lanzado en 2014 y traducido como *La era del desarrollo sostenible*. En aquella oportunidad señaló que “los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) [serían] la diplomacia económica mundial de la próxima generación” (Sachs, 2014, p. 17), en vista del gran crecimiento económico en el planeta y los problemas que el modelo actual de crecimiento tiene en términos de la creciente desigualdad, no solo entre países sino al interior de ellos, y de la crisis ambiental que amenaza con destruir el propio planeta.

Para citar esta reseña:

Barrera G., R. A. (2020). La necesidad de sensatez y cooperación para el desarrollo sostenible. [Reseña Jeffrey D. Sachs (2018). *A New Foreign Policy: Beyond American Exceptionalism.* New York: Columbia University Press.]. oasis, 31, pp. 245-249

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.14>

último siglo en California. De igual manera, los resultados de las elecciones del 6 de noviembre muestran la división del país, en donde las minorías han obtenido triunfos considerados históricos, y en donde se establece un posible nuevo derrotero en la política interior y exterior del país a la luz de los fenómenos migratorios, como el que se vive por parte de los migrantes centroamericanos que se dirigen hacia Estados Unidos. Cabe recordar que aun cuando han existido en Estados Unidos distintas campañas antiinmigrantes, “el discurso supremacista y xenófobo de Trump no es algo nuevo ni caso particular de EUA” (Carrasco, 2017, p. 176).

A lo largo de 19 capítulos hace una crítica a lo que se ha considerado la base de la política exterior de los Estados Unidos, el excepcionalismo. Este constituye la justificación para la intervención militar que, en particular, se destaca por guerras de elección en distintas partes del mundo sin ninguna victoria real y con incontables pérdidas humanas y desastres materiales incalculables que no justifican dichas acciones. De igual manera, ante las amenazas globales entre las cuales se cuentan la migración masiva, enfermedades nuevas y degradación medioambiental, el autor considera idónea la cooperación internacional, así como el mayor apoyo en el avance tecnológico y el ajuste al derecho internacional por parte de Estados Unidos para tratar estos asuntos.

### **ENTRE LA VISIÓN MESIÁNICA Y LOS CAMBIOS MUNDIALES**

En la primera parte del libro, Sachs muestra, de manera crítica, lo que consideran las raíces his-

tóricas de una visión mesiánica que da sustento al accionar militar supuestamente salvador de Estados Unidos, pero que en realidad lleva a la destrucción y al caos puesto que elimina de tajo los procesos y tradiciones de los diferentes territorios, y de los cuales América Latina no ha estado exento.

La guerra ayudó a Estados Unidos a salir de la crisis del 29 en parte por las demandas en ciencia y tecnología que produjo, y en parte porque no hubo destrucción de capital dentro de su territorio. Señala Sachs cómo a mitad del siglo xx Estados Unidos asume el liderazgo mundial de un mundo libre, no solo por el peso que tenía en la economía mundial, sino por su papel en la creación de organismos internacionales que respaldaban este propósito. Sin embargo, destaca de manera fehaciente que la otra cara de este liderazgo se define por el no acogimiento a las normas de dichos organismos como la ONU en situaciones que limitaban su accionar, la desestabilización de gobiernos, cambios de régimen y asesinatos de líderes de la mano de la CIA, y el derrocamiento de líderes y empobrecimiento de poblaciones en caso de que esto sirviera para los intereses económicos de las compañías norteamericanas (pp. 25-32).

De otra parte, Sachs señala la situación de Estados Unidos desde el siglo xix hasta la actualidad, su pérdida de dominio a nivel mundial en distintos frentes y el papel que tiene China en estos momentos con respecto a su papel como promotor de acuerdos comerciales y de integración. En ese sentido, señala las posibilidades que se le abren a los otros países del globo, en particular a los de Asia, al incrementarse los vínculos comerciales entre estos y con Europa. Así mismo, muestra

cuál fue el papel que Estados Unidos tuvo en la estructuración de la economía de Rusia y las provocaciones que ha habido por parte de Estados Unidos que lo aíslan cada vez más en el contexto internacional.

Para Sachs el excepcionalismo de Trump es una versión más vulgar que la anterior, que se apoya en la intención de mantener el dominio militar, en el racismo y la política antiinmigrantes y, finalmente, en un populismo económico que protege a los más ricos (Sachs, 2018, pp. 38-42).

### **NECESIDAD DE PONER FIN A LAS GUERRAS ESCOGIDAS**

En la segunda parte muestra, de manera clara, la contradicción entre lo que es la visión pacífica que los estadounidenses tienen sobre sí mismos y el real vínculo entre guerra y política exterior que se ha mantenido a lo largo de la historia. Las guerras que Estados Unidos ha librado son guerras de elección en donde prima su deseo manifiesto de expandir su presencia e influencia, puesto que tiene intereses bien marcados en los distintos territorios que van desde el petróleo de Medio Oriente hasta las tierras agrícolas en América Latina y el establecimiento de bases militares alrededor del mundo (pp. 66-68).

Para el caso muestra, entre otros, lo sucedido en las guerras de Vietnam y de Medio Oriente en donde Estados Unidos atacó primero y que estuvieron soportadas en mentiras y pruebas inexistentes, como en el caso de Irak en relación con las armas de destrucción masiva (Sachs, 2018, pp. 69-76). Con la excusa de mantener a Estados Unidos fuera de una nue-

va guerra se atacan regiones. En este sentido, Sachs señala la responsabilidad que tuvieron los países europeos en el actual conflicto entre Israel y Palestina al recordar las promesas incumplidas que se hicieron a los habitantes de la región, desde antes de la segunda guerra mundial y urge por la retirada de Estados Unidos de los conflictos de Medio Oriente. A la vez, recuerda la posición internacional alrededor de la decisión del presidente Trump de reconocer unilateralmente a Jerusalén como capital de Israel, que aleja la posibilidad de llegar a una solución para Israel y Palestina (pp. 77-86).

De igual manera, Sachs llama la atención sobre las tensiones que generan la posibilidad de que se desate una conflagración mundial de dimensiones catastróficas y que amenacen la vida en el planeta, por lo que pone de relieve las tensiones con el gobierno de Corea del Norte. A su vez, el alto costo que tienen las cerca de 800 bases militares y la estrategia de dominio militar de Estados Unidos resultará poco beneficiosa para el país, no solo porque compite con un país de dimensiones superiores como China, sino porque la política completa lleva a un mayor déficit presupuestal y a recortes en ciencia y tecnología (pp. 97-102).

### **LA DEFENSA ECONÓMICA**

En la tercera parte, Sachs analiza lo costoso de la política *America First* la cual, además de minar las posibilidades de innovación y creación, de riqueza y bienestar, se apoya en el desconocimiento de las implicaciones de las decisiones económicas y en la creencia del engaño de las contrapartes comerciales de Estados Unidos. Las medidas adoptadas no llevarán a la dis-

minución del desempleo ni a la disminución de la desigualdad, puesto que se basa en las ganancias rápidas y en una mentalidad basada en la conspiración que tiene actualmente al debilitamiento de China como uno de sus principales caballos de batalla (pp. 103-104).

Una de las falacias en las que se apoya dicha política es en los beneficios sobre el empleo que trae la reversión de la deslocalización, realmente son muy bajos y demasiado costosos. Así, disminuir los gravámenes a los propietarios del capital lo que hace realmente es aumentar las cargas económicas para los trabajadores locales y generar descontento social e inestabilidad política. Además, los supuestos beneficios que se lograban al recortar las contribuciones a la ONU realmente resultan insignificantes en relación con el monto del gasto militar, pero más perjudiciales que si se disminuyera este último, y aumentar el déficit presupuestario pone en aprietos a las generaciones futuras

El ataque a China y la creencia de que se debería presionar para que ingrese en una carrera armamentística resulta para Sachs un enfoque erróneo y peligroso. En particular, la economía china está madurando por lo que su crecimiento disminuye y unido a una gran población que está envejeciendo, las posibilidades de ser una amenaza para la seguridad de Estados Unidos o mundial no es tan cierta. Lo que le conviene más a Estados Unidos es cooperar con China, permitir la integración económica y política regional, aumentar la inversión en innovación, desarrollo y el liderazgo tecnológico, lo cual es rescatado por Sachs como una de las herramientas que le ayudaron a su crecimiento en tiempos pretéritos. Inte-

gración que debe ser apoyada no solo en Asia sino en las demás partes del globo, incluido Medio Oriente y África.

## COOPERACIÓN Y DIPLOMACIA

En la cuarta y última parte del libro Sachs sugiere las ventajas que tendría una política exterior más colaborativa, apegada a las reglas y normas de las Naciones Unidas.

Para llegar allá comienza mostrando una versión bastante amable de lo que fue la política estadounidense a mediados del siglo pasado, recalando que el liderazgo no debe apoyarse en esquilmar a las otras naciones. Muestra que el monto de las ayudas de Estados Unidos para invertir en bienes públicos ha venido disminuyendo, así como el interés en apoyar a los países en vías de desarrollo para recuperarse. De igual forma, señala cómo aumentan las acciones basadas en el poder duro a costa del manejo de los instrumentos diplomáticos y el poco compromiso que ha mantenido desde finales de la década de 1970 en relación con los tratados internacionales en los que ha participado, siendo un ejemplo de estos la declaración de intención de retiro del Acuerdo Climático de París de 2015 (pp. 138-147).

Para Sachs, esta actitud de rechazo a los tratados globales hace que Estados Unidos pase de ser una nación líder a una deshonesta. En esa vía, recalca que la disminución del presupuesto para la ONU es más perjudicial que beneficiosa para Estados Unidos y el planeta, y explica las desproporciones del gasto militar en Estados Unidos en relación con lo que corresponde a su aporte en el presupuesto de la ONU,

el cual es una manera de prevenir conflictos y salvar vidas.

En términos de la política antiinmigración, Sachs recuerda que en buena medida las guerras y los problemas que padecen en este momento algunos países expulsores de población han sido instigadas por los mismos Estados Unidos. Esto incluye la guerra contra las drogas que afecta a los países de América Latina, los temores exagerados y alejados de la realidad sobre el islam, que se apoyan en la falta de educación de una parte de la población blanca que resulta ser la base electoral de Trump, y a la que alimenta además con el desprecio a la población hispana.

Finalmente, para lograr el desarrollo sostenible con la ayuda de la política exterior, Sachs recomienda: realizar actividades enfocadas en mejorar los servicios de salud y educación, ser razonables con el uso de la tierra, mejorar la infraestructura y el empleo, descarbonizar el sistema energético para evitar un desastre irreversible a nivel mundial, la resolución pacífica de conflictos con énfasis particular en la situación de Medio Oriente, el terminar las operaciones encubiertas de la CIA, el uso de los avances en ciencia y tecnología para el progreso en donde las universidades juegan un papel central y hacer una reducción en el gasto militar del gobierno (Sachs, 2018, pp. 166-176).

A lo largo del escrito se evidencia que la política *America First*, “ampara una visión del mundo reduccionista que pretende dar validez a postulados ya superados [...] en donde despreciar las divergencias no solo no es pragmático sino peligroso” (Laborie, 2018, p. 14),

para la humanidad en su conjunto sobre todo porque el mundo ha cambiado y se está en un punto en el que la demostración de fuerza y las amenazas podrán, en apariencia, ser válidas en algún contexto, pero en realidad resultan contraproducentes.

Sachs hace un llamado a la sensatez al recordar que el desarrollo sostenible no implica solo mayor riqueza, sino la posibilidad de vivir en una sociedad con mayor inclusión e igualdad, y en la que se proteja el medio ambiente. El desafío no debe recaer solo en Estados Unidos, aunque la cuestión es que este país lo permita y acepte que su visión guerrerista en verdad no ha traído los beneficios que se creen, aun para sus mismos habitantes, y que este es un momento en el que la cooperación es necesaria y benéfica para todos.

## REFERENCIAS

- Carrasco G., G. (2017). La política migratoria de Donald Trump. *Alegatos*, No. 95, México, enero/abril.
- Laborie, M. (2018). *America first ¿Un modelo válido de seguridad nacional para EE.UU.? Documentos de Opinión*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Obtenido de [http://www.ieee.es: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEE010-2018\\_Estrategia\\_us\\_MarioLaborie.pdf](http://www.ieee.es: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE010-2018_Estrategia_us_MarioLaborie.pdf).
- Sachs, J. D. (2018). *A New Foreign Policy: Beyond American Exceptionalism*. New York: Columbia University Press.
- Sachs, J. D. (2014). *La era del desarrollo sostenible*. Bogotá: Planeta.



# Destinado a la guerra

Jenny Shin\*

## Reseña de libro

Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston-New York: Houghton Mifflin Harcourt.

## INTRODUCCIÓN

Graham Allison, exdirector del Centro Belfer sobre ciencias y asuntos internacionales en la Universidad de Harvard y exsecretario adjunto de Defensa de Estados Unidos para políticas y planificación, es el autor de *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*<sup>1</sup>

Allison analiza la tensión generada actualmente entre Estados Unidos y China a partir de los lentes históricos, llamados “la Trampa de Tucídides”<sup>2</sup>. Desde la metáfora del historiador griego, el politólogo estadounidense analiza la trayectoria histórica en la cual, 12

de los 16 conflictos que derivaban de la rivalidad entre la nueva potencia y la dominante en los últimos 500 años, resultaban en guerras (Allison, 2018).

En este sentido, el libro tiene como objetivo validar los cambios en el orden mundial en el cual Estados Unidos es consciente del impacto de la emergencia de China. En las últimas siete décadas, a partir de la segunda guerra mundial, el marco normativo dirigido por Washington ha definido el orden mundial, produciendo una era en la cual no aparecieron las guerras entre grandes potencias.

El compromiso de Xi Jinping de 2012, como presidente de la República Popular

---

\* Doctoranda en estudios políticos. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [kyungeun.shin@uexternado.edu.co]; [<https://orcid.org/0000-0001-6062-0648>]. <https://www.huffingtonpost.com/author/graham-allison>

<sup>1</sup> La edición coreana fue publicada por Sejong Books, Inc. en 2018. Traducida por Jung, Hye-yun. Este ensayo fue realizado por la edición coreana y electrónica, cuya traducción del coreano al castellano es propia y libre.

<sup>2</sup> El historiador griego Tucídides decía que cuando una potencia emergente reta a otra establecida, crea las condiciones para que estalle una guerra (BBC Mundo, 20/08/2017. *Qué es “la trampa de Tucídides” por la que se teme que estalle una guerra entre EE.UU. y China*. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-40974871>).

Para citar esta reseña:

Shin, J. (2019). Destinado a la guerra [Reseña: Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston-New York: Houghton Mifflin Harcourt]. *oasis*, 31, pp. 251-255

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.15>

China, resaltó el desempeño de la potencia emergente<sup>3</sup>. Luego, en la campaña para las elecciones de 2016 en Estados Unidos, Donald Trump vilipendia dicho compromiso de China y mostró una posición vigorosa como el poder establecido<sup>4</sup>.

El autor norteamericano ha mostrado la preocupación que existe por haber posibilidad de estallar una guerra entre Estados Unidos y China a través del libro que publicó en 2017. El autor pregunta: ¿Podría el nuevo choque entre las dos grandes naciones causar la guerra?; ¿quizá los presidentes Trump y Xi, o sus sucesores, seguirían los pasos trágicos por los cuales seguían los líderes de Atenas y Esparta o Gran Bretaña y Alemania? o ¿podrían evitar la guerra?

### EMERGENCIA DE CHINA

El autor señala que todos saben del crecimiento de China, pero la magnitud y las consecuencias del crecimiento de poder serían más grandes o poderosas que nuestra perspectiva. Al respecto,

ahora China no solo es un país que tiene el territorio más extenso, sino también la economía más grande del mundo. China se convirtió en un motor de crecimiento económico mundial, el tamaño y la velocidad del crecimiento de esta han superado las expectativas de otros países.

Según los indicadores de la economía, el PIB de China entre 2015 y 2017 superó el de India y ocupa alrededor 18% del PIB mundial<sup>5</sup>. La economía de China viene creciendo con un promedio anual de 7.3% en los últimos cinco años<sup>6</sup>. Además, la influencia de China no solo está limitada en términos económicos sino también en términos políticos. Lee Kuan Yew<sup>7</sup> señaló que antes el balance de poder se refería a la fuerza militar, sin embargo, ahora este es un concepto mixto entre el poder económico y el político. Para fortalecer su posicionamiento en la jerarquía de poder mundial, China mantiene la diplomacia económica y, a la vez, utiliza el poder blando, incluso la diplomacia cibernetica y el programa de la ayuda económica al exterior<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> *Yonhapnews* (18/10/2017). *El comunismo de la nueva era: cuales son diferencias del espíritu de Deng Xiao Ping.* [Traducción libre del idioma coreano.]

<sup>4</sup> BBC (10/02/2016). *Donald Trump: 'We are going to make America so great again'.*

<sup>5</sup> Allison, G. (2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?, *The Atlantic*.

<sup>6</sup> Según los datos del Banco Mundial, la tendencia del crecimiento económico de China es 10.6% (2010), 9.5% (2011), 7.9% (2012), 7.8% (2013), 7,3% (2014), 6.9% (2015) y 6.7% (2016). Mientras, Corea del Sur ha logrado un promedio anual de 2.4% en la última década. Fuente: Banco Mundial (2017).

<sup>7</sup> Lee Kuan Yew es el primer ministro de Singapur (1959-1990). Véase, Alison, G.; Blackwill, R. y Wyne, A. (2013). Lee Kuan Yew: *The Grand Master's Insights on China, the United States, and the World*, Belfer Center Studies in International Security.

<sup>8</sup> Blackwill, R. y Harris, J. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, MA: Harvard University Press, p.11, citado por Allison (2015, p. 97).

Allison considera que ahora China ya no es un país obediente al orden internacional construido por la hegemonía norteamericana. Además, China es capaz de crear un nuevo orden, por ejemplo, en 2014 fundó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (su sigla inglés, AIIB) para establecer un sistema propio y regional<sup>9</sup>.

Frente al crecimiento de poder de China en el escenario internacional, Allison advierte que China sería un enemigo potencial en tono serio y que Estados Unidos confrontaría problemas profundos derivados de los cambios en el orden del mundo dirigidos por China.

### LA NUEVA POTENCIA DESAFÍA AL PODER DOMINANTE

Allison nos remonta a 2500 años atrás, aquel tiempo en que el rápido crecimiento de Atenas conmocionó a Esparta, como poder dominante, y condujo a la guerra del Peloponeso. Allison dice que "los ejemplos clave de guerras durante los últimos 500 años también proporcionan información sobre las formas en que la tensión entre los poderes ascendentes y los dominantes puede inclinar el tablero de ajedrez hacia la guerra" (Allison, 2015, pp. 143-147).

A partir de los lentes de Tucídides, se puede aclarar el esquema de la dinámica del poder. La razón por la cual estalló una guerra entre las dos potencias es la tensión demasiado alta entre

ellas. Sus propios intereses, temores exagerados y su honor y orgullo son factores que causaban guerras entre las partes (pp. 143-147).

Según Allison, el poder establecido quiere defender el *statu quo* como Esparta reaccionó frente a la emergencia de Atenas como una potencia nueva. El poder dominante y el emergente son impulsados por ambiciones comunes: desear ser una gran nación; considerar a la otra parte como el obstáculo principal para realizar su sueño o visión; sentirse orgulloso de su capacidad de liderazgo; verse a sí mismo como jugador principal para fortalecer su nación; presentar agendas domésticas determinadas que convocan cambios radicales; buscar apoyo popular para combatir la corrupción y confrontar los intentos de otra nación para frenar la dominación de otra parte (pp. 143-147).

Allison se refiere a esta situación como el síndrome de las fuerzas emergentes y el de las fuerzas dominantes (p. 155). De acuerdo con la definición de Allison, el país emergente se caracteriza por el aumento de la autoconfianza; de la conciencia de injusticias de sus días pasados; de sensibilidad a los casos de falta de respeto; y de insistencia en que otros países aceptan los cambios de poder. A su vez, Esparta, como país dominante, interpretó la postura ateniense como irracional, ingrata y amenazadora para el sistema que había sido establecido (p. 155).

Revisados los casos históricos de la guerra, Allison dice que la tensión latente comienza a

<sup>9</sup> Kynge, J. (17/05/2016). China becomes global leader in development finance, *Financial Times*, citado por Allison (2015, p. 103).

producir una guerra por motivo de la competencia de recursos, el conflicto comercial, el cambio de la política interna y otros. Agrega que es posible incitar a la guerra por causa de la ignorancia de la otra parte y del juicio erróneo.

### **¿QUÉ QUIERE EL PRESIDENTE XI JINPING DE CHINA?**

Allison pregunta ¿Qué quiere el presidente Xi Jinping de la República Popular China? Y la respuesta es muy sencilla en una sola palabra: *volver a hacer a China grande* (p. 313). *El sueño más grande de China es la resurrección del país de manera magnífica*, Xi Jinping (2012) (p. 314). *Volver a hacer a China grande*, implica las siguientes ideas (pp. 318-319):

- a. Restauración de su poder dominante en Asia, que se ejecutaba hasta que los occidentales invadieron la región.
- b. Expansión de su dominación de territorio hasta Hong Kong y Taiwán, incluso el Tíbet.
- c. Recuperación del área marítima dominada por el país, y la exigencia de respeto desde sus países vecinos.
- d. Aumento del respeto digno en las organizaciones internacionales frente a los países poderosos.

El presidente Xi quiere que China sea el primer país de Asia y, finalmente, llegue a ser el más poderoso del mundo. Como el síndrome de las fuerzas emergentes nombrado por Allison, China quiere recuperar su gloria pasada y dominación en la región. También quiere

que otros países respeten la superioridad del país asiático.

Según Allison, el mensaje de China es muy claro ante Estados Unidos: No intervenga en nuestros asuntos. Los líderes chinos han reconocido el desempeño norteamericano en el tema de seguridad y estabilidad en Asia después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, los líderes chinos piensan que se ha debilitado el poder de Estados Unidos en Asia y es la hora de la despedida con Estados Unidos.

### **CONCLUSIÓN: ¿POR QUÉ LA GUERRA NO ES INEVITABLE?**

Según el análisis de Allison, “la guerra entre Estados Unidos y China no se produciría tan pronto como sea posible en la próxima década, pero la situación de conflicto se hará mucho más grave que la que actualmente se percibe” (pp. 447-463). Sin embargo, la guerra no es inevitable (p. 509). La historia demuestra que frente a la amenaza del rival, el poder establecido es capaz de manejar relaciones con la nueva potencia y superar el desafío sin desencadenar una guerra (p. 510).

Conforme a la teoría del *Choque de civilizaciones* de Samuel Huntington, existe una disyunción histórica en la que valores y tradiciones entre los chinos y los estadounidenses son fundamentalmente diferentes, por eso, estas barreras culturales obstaculizan el acercamiento y entendimiento entre las dos potencias, aún más difícil de alcanzar (p. 387).

Allison propone varias claves para salir de “la trampa de Tucídides” de manera pacífica. La primera es la intervención de un tercero,

como el caso del conflicto entre España y Portugal del siglo xv que fue solucionado por la intervención de Papa. Así, el régimen internacional o las organizaciones internacionales podrían intervenir en conflictos internacionales.

La segunda es que las instituciones económicas, políticas y de seguridad limiten y condicionen acciones y conductas de las naciones. La tercera es la prudencia del líder de Estado por la cual se da la dirección más favorable a los intereses de su país sin afectar a otros. Entre otras claves, el autor hizo hincapié en no utilizar las armas nucleares como última manera de solución.

En este sentido, ¿cómo se puede evitar la guerra entre las dos potencias?

Lo más significativo sería un cambio radical en las actitudes y acciones entre los dos países, tanto por parte de los líderes como del público. Se requerirá una profunda comprensión mutua, la cual no ha sido observada desde las conversaciones de Henry Kissinger y Zhou Enlai (p. 599), quienes restablecieron las relaciones entre Estados Unidos y China en la década de 1970. El éxito requerirá no solo un nuevo eslogan sino también cumbres presidenciales más frecuentes o reuniones adicionales de grupos de trabajo. Por último, sostener esta relación sin guerra exigirá una atención cons-

tante a los niveles más altos de funcionarios de ambos gobiernos.

## REFERENCIAS

- Alison, G. & Blackwill, R. (2013). *Lee Kuan Yew: The Grand Master's Insights on China, the United States, and the World*. Belfer Center Studies in International Security.
- Allison, G. (24/09/2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*.
- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston-New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Allison, G. (2018). 예정된 전쟁. Sejong Books, Inc. En versión coreana y electrónica.
- BBC. (10/02/2016). Donald Trump: 'We are going to make America so great again'. *BBC*.
- BBC. (20/08/2017). ¿Qué es "la trampa de Tucídides" por la que se teme que estalle una guerra entre EE.UU. y China? *BBC Mundo*.
- Blackwill, R. & Harris, J. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kynge, J. (17/05/2016). China becomes global leader in development finance. *Financial Times*.
- Yonhapnews. (18/10/2017). El comunismo de la nueva era: cuáles son las diferencias del espíritu de Deng Xiaop Ping. *Yonhapnews*.



# NORMAS PARA AUTORES

El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, invita a los académicos, investigadores y especialistas en temas de asuntos internacionales contemporáneos a publicar sus avances de investigación en la revista *OASIS*, adscrita al Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. La revista *OASIS* es de circulación nacional e internacional. Esta publicación inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del año 2014.

La revista *OASIS* busca realizar una contribución a la producción y socialización del conocimiento científico en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados a las relaciones internacionales. El objetivo es la publicación de trabajos científicos resultados de investigación o de reflexión teórica. Se privilegiarán los trabajos sobre los temas de las líneas de investigación que se desarrollan en el marco del Grupo de investigación *OASIS*. Las líneas de investigación son las siguientes: Estudios regionales, Gobernanza global y Teoría de relaciones internacionales.

Los textos entregados a la revista *OASIS* deben ser artículos de investigación, reflexión o revisión que presenten de manera detallada los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada

contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser inéditos y escritos en español, inglés, francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés. En caso de artículos que no estén en español, el autor debe encargarse de pasarlos por una corrección de estilo antes de presentarlos a la revista o a más tardar una vez sea aceptado para publicación.

El Comité Editorial se compromete con los estándares generales de calidad académica. Una vez recibidos los artículos se remiten a dos evaluadores externos –pares académicos anónimos, especializados en el campo de la investigación– quienes desarrollan el proceso de arbitraje mediante el sistema de doble ciego, en el cual se garantiza el anonimato de evaluador/es y autor/es. Cuando se presenten casos de controversia en los resultados de las evaluaciones, el Comité Editorial seleccionará un tercer árbitro para tomar la decisión final. Este proceso tarda aproximadamente dos meses. Los pares evaluadores no deben tener ningún conflicto de intereses con los autores y sus trabajos. También deben manifestar el conocimiento de los estándares internacionales de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio y el proceso de revisión de pares externos. Además, todos los

evaluadores deberán aceptar la declaración de confidencialidad.

Posteriormente, el Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar el material por publicar y de mantener los artículos aceptados para posteriores publicaciones, si fuese necesario. El Comité Editorial se reserva el derecho de realizar cambios en la redacción. De estimar necesario, la introducción de modificaciones sustanciales en el texto se consultará previamente con el/los autor/es. En caso de considerarse la no publicación de un trabajo el/los autor/es será/n notificado/s. Todas las propuestas serán consideradas sin prejuicio de la postura teórica, el punto de vista expresado o la metodología empleada. La publicación de los artículos no significa que la dirección de la revista comparta los puntos de vista que en ellos se exponen. El/los autor/es es/son responsable/s directo/s de las tesis o ideas expresadas en ellos.

Al remitir su contribución en medio magnético, el autor debe manifestar con claridad: 1) Si está de acuerdo con la política editorial de la revista *OASIS*; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, informando su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) afirmar que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.

La identificación del autor debe incluir nombre completo, breve hoja de vida, institución a la que se encuentra vinculado, dirección, correo electrónico y fecha de realización del trabajo.

La presentación de todo artículo deberá ir acompañada de una hoja de portada en la que

aparecerá: título del trabajo, nombre del autor (o autores), institución a la que pertenece(n) con su dirección postal, dirección electrónica, resumen en español e inglés (máximo 150 palabras) y palabras clave en español e inglés (de cuatro a seis). En la página siguiente se iniciará el artículo precedido únicamente del título en español e inglés.

La extensión de artículos es de un máximo de 9.000 (nueve mil) palabras en espacio sencillo, escritos en Word, letra Arial 12, márgenes superior e inferior de 2,5 cm; izquierda y derecha de 3,0 cm, incluidas bibliografía, notas, fotos o gráficos, si el documento lo requiere. Podrán ser publicados resúmenes de trabajos de grado con una extensión máxima de 9.000 (nueve mil) palabras y que cuenten con la debida autorización de la institución educativa para su publicación en la revista.

La información estadística debe estar contenida en tablas y gráficos y es responsabilidad del autor. Todas las tablas y gráficos deben entregarse, además de en el cuerpo del artículo, en un archivo aparte y deben poder ser modificables; en la parte inferior de estos deben quedar consignadas las fuentes.

La bibliografía debe aparecer al final del artículo y debe contener un mínimo de 17 referencias, diferenciadas de las notas, en caso de que las hubiera, y se presentará según el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (apa: [www.apastyle.org](http://www.apastyle.org)).

Las citas en el texto: (apellido del autor, coma, año de publicación). Si se menciona el autor, solo se deberá escribir el año de la publicación del texto al que se hace referencia.

Cuando un trabajo tiene dos autores(as) siempre se citan los dos apellidos cada vez que la referencia aparece en el texto. Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores(as), se citan todos la primera vez que aparece la referencia en el texto. En las citas subsiguientes se escribe solamente el apellido del (la) primer(a) autor(a) seguido de *et al.* y el año de publicación.

Las referencias bibliográficas tienen el siguiente esquema de citación: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del libro en cursiva, ciudad y editorial. Los capítulos de obras colectivas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del capítulo, título del libro en cursiva, ciudad, editorial y páginas del capítulo. Los artículos de revistas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, volumen, número y páginas del artículo.

Las notas se presentarán al pie de página y estandarizadas en su presentación.

La revista requiere que los autores autoricen, por medio de una licencia de uso, la edición, publicación, reproducción, distribución y comunicación pública de la obra de su autoría, tanto en soporte físico como digital, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin ánimo de lucro. Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo, que estará licenciado con el Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento

de la autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: [www.utexternado.edu.co/oasis](http://www.utexternado.edu.co/oasis), en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

La presentación y publicación de artículos en la revista no genera costos para los autores. La revista está comprometida con los estándares internacionales de publicación científica. Para ello se siguen las directrices de la 2nd World Conference on Research Integrity, Singapur, julio 22-24 de 2010:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard\\_editors\\_for%20website\\_11\\_Nov\\_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

Las directrices para autores se pueden consultar en:

[http://publicationethics.org/files/International%20standards\\_authors\\_for%20website\\_11\\_Nov\\_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

Los artículos y toda la correspondencia relacionada con el contenido de la revista deben ser enviados a:

Martha Ardila  
Editora Revista *OASIS*

Calle 12 nº 1-17 este  
Centro de Investigaciones  
y Proyectos Especiales (CIPE)  
Universidad Externado de Colombia  
Bogotá D.C., Colombia

[[oasis@uexternado.edu.co](mailto:oasis@uexternado.edu.co)]  
[www.uexternado.edu.co/oasis](http://www.uexternado.edu.co/oasis)

# GUIDELINES FOR AUTHORS

The Research and Special Projects Center of the School of Finance, Government and International Relations of the Externado University of Colombia invites academics, researchers, and specialists interested in contemporary international issues to publish their research projects in the *OASIS* Journal. The journal is an integral part of the Observatory of the Analysis of International Systems. The *OASIS* Journal has national and international circulation. It has been published annually since 1995 and twice a year since 2014.

The *OASIS* Journal seeks to contribute to the production and socialization of scientific knowledge in social sciences, with special emphasis on contemporary international issues such as area studies, international relations theory, geopolitics, migration, governability, development, cooperation, transitional government, energy and natural resources, and finally conflict, peace and security.

Texts submitted to the *OASIS* Journal should be articles of research, reflection, or review that present original research findings. Each article should have the following four sections: introduction, methodology, findings, and conclusions. The articles submitted to the journal must be unpublished and written in Spanish, English, French or Portuguese with their respective abstracts and keywords in both Spanish and English. If the article is not in Spanish, the author will be responsible for sending it to a proofreader in its original

language, either before submitting it or at the moment the article is accepted for publication.

The Editorial Committee is committed to the general standards of academic quality. Once received, the articles are remitted to two external reviewers – anonymous academic peers specialized in the field of research – who shall undertake the peer review process through a double-blind system, which will guarantee the anonymity of the reviewer(s) and author(s). In case of conflict between two reviews, the Editorial Committee will appoint a third referee to make the final decision. This process takes approximately two months. The referees should not have any conflict of interest with the authors and their works. They should also be aware of the journal's international standards of scientific publication, especially with regard to the issue of plagiarism and the peer review process. In addition, all reviewers should accept the privacy statement.

Thereafter, the Editorial Committee reserves the right to select the material to be published and to keep the accepted articles for future publications, if necessary. The Editorial Committee can also make editorial changes. If deemed necessary, substantial modifications to the text will be consulted with the author(s). The author(s) will be notified in case the article is not considered for publication. All proposals shall be considered without regard to the article's theoretical position, the point of view of the author, or the chosen methodology. The

publication of articles does not imply that the directors of the Journal share the points of view expressed therein. The author(s) is (are) directly responsible for their thesis or ideas.

When submitting their work through digital media, the authors must clearly state: 1. if they agree with the Editorial Policy of the *OASIS* Journal; 2. if their article is unpublished or not; in case it is not, informing their reference bibliography in accordance to the requirements that are detailed below, and; 3. affirm that the article is not being evaluated by another journal or editorial.

The author must include his/her complete name, a brief résumé, their affiliated institution address, e-mail, and the work's date. All articles' presentations must be accompanied by a cover sheet with: title, name(s) of author(s), institution to which they belong with mailing address, web address, abstract in Spanish and English (150 words maximum) and keywords in Spanish and English (four to six). The article should begin on the following page, preceded only by the title in Spanish and English.

The length of the article should be maximum of 9,000 (nine thousand) words, single space, written in Word, Arial 12 point font, top and bottom margins of 2.5 centimeters; left and right of 3.0 centimeters, including bibliography, notes, photographs and graphs, if the document requires them. Graduation theses can be published with a maximum length of 9,000 words and proper authorization from the educational institution for their publication in the Journal.

Statistical information must be presented in tables and graphs and are the responsibility of the author. In addition to being in the

body of the article, all tables and graphs must be submitted in a separate file and must be modifiable. Additionally, the sources must be documented in the bottom part of these.

The bibliography must appear at the end of the article and must contain a minimum of 17 references, separate from the notes, in case there are any, and shall be presented according to the Publication Manual of the American Psychological Association (APA:www.apastyle.org). In-text citations: (author's last name, comma, year of publication). If the author is mentioned, only the year of publication of the referenced text must be written. When a work has two authors, both last names are always cited whenever the reference appears in the text. When a work has three, four, or five authors, all authors are cited the first time the text is referenced. In subsequent citations of the same text only the last name of the first author is written, followed by the phrase "et al." and the year of publication.

Bibliographic references have the following citation outline: Author's last name and given name, year of publication, book title in italics, city, and editorial. Chapters of collected works must include: author's last name and given name, year of publication, chapter title, book title in italics, city, editorial, and chapter pages. Journal articles must include: author's last name and given name, year of publication, article title, journal name in italics, volume, number, and article pages. Notes will be presented as footnotes and standardized in their presentation.

The journal requires that the authors authorize, through a license, the editing, publication, reproduction, distribution, and public

communication of the author's work, both physically and digitally, for solely scientific, cultural, diffusion, and non-for-profit purposes. The authors retain copyrights and guarantee the Journal first publication rights, which will be licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. The reproduction of the documents in other media, printed or electronic, must include recognition of the work's author and its original publication, as is stipulated in the license. The authors may publish their work on any website or repository. Immediately after their publication, the articles must be sent on digital media to the various databases and indexation systems for the release of their content. The articles will also be accessible for free on the website [[www.uexternado.edu.co/oasis](http://www.uexternado.edu.co/oasis)] and in the catalogue Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), the Directory of Open Access Journals (DOAJ), and in the data bases of International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Ciencias Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas and the Open Journal System (OJS).

The presentation and publication of articles implies no cost whatsoever to the authors. The Journal is committed to international standards of scientific publication. For this, the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010 guidelines are followed:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard\\_editors\\_for%20website\\_11\\_Nov\\_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

The guidelines for authors can be accessed at:

[http://publicationethics.org/files/International%20standards\\_authors\\_for%20website\\_11\\_Nov\\_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)

Articles and all correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Martha Ardila  
Editora Revista *OASIS*

Calle 12 n° 1-17 este  
Centro de Investigaciones y  
Proyectos Especiales  
Universidad Externado de Colombia  
Bogotá D.C., Colombia

[[oasis@uexternado.edu.co](mailto:oasis@uexternado.edu.co)]  
[www.uexternado.edu.co/oasis](http://www.uexternado.edu.co/oasis)



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en octubre de 2019

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos  
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos  
Bogotá, Colombia

*Post tenebras spero lucem*