

CAPÍTULO 1

LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LOS ESPACIOS REGIONALES

La Cooperación Sur-Sur (CSS), entendida como una modalidad de cooperación entre países en desarrollo, y los regionalismos, vinculados al proceso de construcción de espacios regionales, se encuentran profundamente vinculados entre sí, actuando como dos caras de una misma moneda. Ambos procesos se caracterizan, en los últimos años, por un resurgimiento y un dinamismo creciente, principalmente en algunas regiones del mundo como la de América Latina y el Caribe (ALC).

Esta sección, en primer lugar, realiza una presentación y breve descripción de las dinámicas actuales de la CSS y su vinculación con los procesos de concertación política e integración regional, con especial énfasis en aquellos que tienen lugar en la región de ALC (evolución y tendencias), a fin de comprender algunas de las características actuales y principales rasgos definitorios de esta modalidad de cooperación en el contexto de esa región.

Posteriormente, se hace referencia a la delimitación conceptual de la Cooperación Sur-Sur Regional (CSSR), desde la visión de distintas agencias nacionales de cooperación y organismos regionales, así como sus principales características y elementos constitutivos, tomando como base los consensos construidos en el espacio iberoamericano para la conceptualización de esta modalidad de cooperación. Finalmente, se hace reseña a los desafíos y perspectivas de la CSSR en ALC.

1.1. La Cooperación Sur-Sur y los mecanismos de integración y regionalización¹

En el marco de un entorno internacional “que se ha vuelto más heterogéneo, complejo y multipolar” (Alonso, 2015:164), en el cual se incorporan otros actores que “ganan peso en la configuración de las relaciones internacionales” (Sotillo, 2014), la Cooperación Sur-Sur (en adelante CSS) ocupa un lugar cada vez más relevante tanto en la agenda bilateral de los Estados como en la agenda regional de los esquemas de integración y regionalización al cual pertenecen, lo que ha promovido una mayor concertación política y una profundización de los lazos entre sus miembros en pos de un único eje vertebrador: el desarrollo.

Ambos procesos, la CSS y los regionalismos (entendida como el proceso de construcción de una región, según Björn Hettne), se encuentran profundamente vinculados entre sí, actuando como dos caras de una misma moneda, principalmente en algunas regiones del mundo como la de América Latina y el Caribe (en adelante ALC).

Si bien el concepto de CSS es utilizado desde hace relativamente poco tiempo (anteriormente fue denominada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo – CTPD²), las diferentes

¹ Por información adicional sobre la Cooperación Sur-Sur se recomienda consultar el Capítulo 4 del Estudio N° 01/18 “La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades”, elaborado por la Unidad Técnica de Cooperación Internacional.

² En el año 2004 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución “Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo” (A/Res/58/220), mediante la cual se cambia la denominación oficial de la cooperación entre países en desarrollo (CTPD) a cooperación Sur-Sur (CSS). Dicha Resolución modifica también el nombre del Comité creado en el ámbito de las

acciones e iniciativas que tienen lugar entre los países en desarrollo no son un fenómeno reciente. En la práctica se vienen implementando iniciativas de cooperación entre países en desarrollo desde hace varias décadas. Con el correr de los años, el trabajo de diversos foros de carácter internacional, regional, o bilateral, así como distintos acontecimientos políticos y económicos han ido marcando la agenda de la CSS (SEGIB: 2014).

A fines de los años 90 y principalmente a comienzos del nuevo siglo se produce un **resurgimiento y ampliación** sin precedentes de la CSS, como consecuencia de distintos factores que, directa o indirectamente, provocaron que los países en desarrollo exploraran al máximo las posibilidades de cooperación con otros países del Sur, hasta el punto que la misma comenzó a ser incorporada como pilar fundamental de actuación de las agencias de cooperación de los países desarrollados, dando lugar a la llamada “Cooperación Triangular” (CTR) (Costa Leite: 21). Entre estos factores, se puede mencionar la concentración de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en favor de los países con menores niveles de desarrollo relativo, como consecuencia de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (año 2000) y de los compromisos asumidos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo (año 2002), que provocaron que los países de ingresos medios (la mayoría de los países de ALC) vieran disminuida en forma drástica los recursos provenientes de la AOD para el financiamiento de sus necesidades de desarrollo.

A partir de entonces se registra una **mayor disposición de los países en desarrollo de intercambiar experiencias y conocimientos con otros países que se encontraban en la misma situación**. De esta forma, los países en desarrollo comenzaron a alternar su condición de receptores de AOD con la de donantes, principalmente de cooperación técnica, hacia otros países vecinos, compartiendo de esta forma las capacidades aprendidas en ciertas áreas con otros países que manifestaran ciertas carencias o necesidades (SEGIB, 2007). Todos estos factores contribuyeron a una proliferación sin precedentes de la cooperación llevada a cabo por los países del “Sur” hacia otros países del “Sur”.

En la actualidad la CSS ha ganado un lugar tanto en las agendas de los países en desarrollo, como en la agenda de diversos foros de carácter internacional y regional. La multiplicidad de documentos consensuados en el ámbito de distintos organismos internacionales y espacios de diálogo (internacionales y regionales), sobre la importancia de la CSS y la necesidad de intensificar los esfuerzos para promover el diseño e implementación de programas y acciones entre países en desarrollo, permite demostrar la importancia creciente que la misma ha adquirido con el correr de los años. Este proceso fue acompañado de la **necesidad creciente de sistematizar y caracterizar este tipo de acciones**, con el fin de facilitar el tratamiento y comprensión de esta modalidad de cooperación.

A pesar de la importancia creciente que la CSS ha ido adquiriendo con el correr de los años, a la fecha no existe una definición consensuada sobre esta modalidad de cooperación, ya que se trata de “un concepto de difícil delimitación” (SEGIB, 2008), al abarcar “un espectro muy amplio de colaboraciones entre países en desarrollo”. En tal sentido, Costa Leite (2012) señala que “el único consenso que parece existir en relación a la CSS, al menos a primera vista, es la referencia a dinámicas que comprenden a países en desarrollo”.

Naciones Unidas para el tratamiento de esta modalidad de cooperación pasando su denominación de “High-level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries” a “High-level Committee on South South Cooperation”.

En general, los distintos estudios y documentos sobre esta temática coinciden en la existencia de algunos elementos o rasgos mínimos comunes (a pesar de tratarse de un concepto amplio y sujeto a diversas interpretaciones), a saber:

- El **intercambio** como un elemento esencial para cualquier proceso cooperativo.
- La presencia de cualquier agente originario de **países en desarrollo**.
- Ambas partes se sienten **recompensadas** por el intercambio.

Según Surasky (2014a) “existe un acuerdo entre los países del Sur en el sentido de que existen tres principios básicos de hondo calado político que permiten identificar a la CSS: horizontalidad, consenso y equidad”.

Para el sistema de Naciones Unidas (2012:5), la CSS es “(...) un proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, como asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado (...)”.

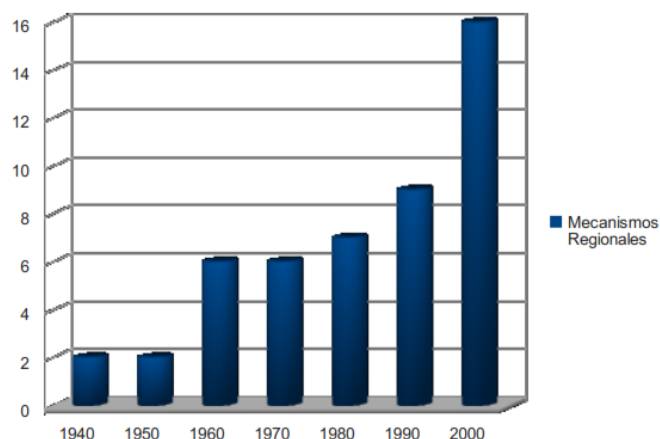
La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), a través del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), creado en el año 2007, ha realizado grandes esfuerzos en el estudio, conceptualización y sistematización de esta modalidad de cooperación, principalmente a través de los “Informe sobre la Cooperación Sur-Sur”, elaborados desde el año 2007. Entre los principales aportes que desde entonces ha hecho este Informe se resaltan los esfuerzos por conceptualizar las distintas modalidades de CSS (Prado Lallande, 2016: 59), así como los trabajos realizados para registrar y sistematizar la información sobre las iniciativas de CSS que tienen lugar en el espacio iberoamericano.

Para la SEGIB “la CSS es entendida como un apoyo basado en la horizontalidad, la solidaridad y el interés y beneficio mutuo, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y principales prioridades de los cooperantes, en la que prima el intercambio de conocimientos por encima del financiero; cubre una amplitud de ámbitos mediante asistencia técnica y/o fortalecimiento de capacidades; establece una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan acciones de acuerdo a sus fortalezas y debilidades, en condiciones de reciprocidad y respeto a la soberanía; procura por la eficiencia en el uso de los recursos y favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas” (SEGIB, 2015).

La CSS se basa, por tanto, en una experiencia compartida entre países en desarrollo, en el entendido de que los conocimientos y prácticas acumulados por varios países del Sur en sus trayectorias hacia el desarrollo podrían ofrecer lecciones más adecuadas a las realidades de otros países del Sur geopolítico.

En forma coincidente con este resurgimiento y desarrollo de la CSS, los mecanismos regionales de integración económica y cooperación política han experimentado también en los últimos años un crecimiento significativo, principalmente en la región de ALC, tal como se muestra en la siguiente imagen.

Gráfico 1.1. Evolución de los mecanismos regionales de integración económica (1940-2000)



Fuente: Lengyel y Malacalza, 2012: 55.

Según Balassa, la integración económica refiere a la “abolición de la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes estados nacionales” (Balassa, 1961). Por su parte, Haas entiende que la integración “es un proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes” (Haas, 1966).

En el caso particular de ALC, los procesos de integración económica y de regionalización han recorrido un largo trecho, pasando por distintas fases (primera fase o “viejo regionalismo” entre los años sesenta y mediados de los ochenta del siglo XX; segunda fase o “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto” entre los años ochenta y finales de los noventa; y por último, tercera etapa o regionalismos “post-liberales” que comenzaron a finales de la década del noventa), cada una de ellas con distintas características e influenciadas por distintas teorías y visiones (Ojeda y Surasky, 2014).

La CSS y la construcción de regionalismos son dos fenómenos que se encuentran estrechamente **conectados entre sí**, en distintos sentidos, **y se refuerzan mutuamente**, actuando en la práctica como los dos lados de una misma moneda. Por un lado, los mecanismos regionales entendidos como espacios nacidos de la unión de Estados que comparten vínculos culturales e históricos han demostrado ser “**espacios propicios**” o “**ámbitos privilegiados**” para la promoción, generación e implementación de iniciativas de cooperación (SEGIB, 2015: 201). Estos ámbitos subregionales **son justamente parte de la lógica que subyace a la CSS**, la cual “reside en la posibilidad que brinda a los países participantes de unir esfuerzos a través de los que dar una respuesta conjunta a problemáticas que les son comunes” (SEGIB, 2016: 185). A su vez, la implementación conjunta de iniciativas cooperativas favorece en la práctica la profundización de los objetivos acordados entre los miembros para el establecimiento del espacio de concertación política o integración económica. Ambos procesos surgen posiblemente como resultado de la confianza generada entre los miembros a raíz de la participación conjunta en distintos foros regionales y la elaboración de agendas comunes, lo que favorece una **predisposición a compartir información y a participar en actividades de CSS**.

De esta forma, la CSS se ve revalorizada en el marco de los espacios regionales como resultado de las sinergias e interacciones que se crean entre sus partes, y ésta a su vez incide en forma positiva en la profundización y cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados entre los miembros en el marco del espacio regional.

Si bien cada uno de estos procesos tiene sus propias características y particularidades, ambos se encuentran conectados en torno a un concepto único vertebrador: el **desarrollo**, el cual sirve de guía tanto para la construcción del espacio regional como para el diseño e implementación de acciones cooperativas entre sus miembros. Los mecanismos regionales de integración y la CSS constituyen, en ese sentido, vías o instrumentos que conducen al logro de los objetivos de desarrollo (Ojeda, 2017).

Tal como fue mencionado, si bien las dinámicas de la CSS y la constitución de procesos de integración y concertación regional son dos fenómenos cuyos inicios datan de aproximadamente mediados del siglo XX, ambos han vivido en los últimos años una etapa de **resurgimiento y proliferación** en forma casi paralela (Ojeda, 2017), como resultado de una coyuntura histórica que “facilitó la diversificación de los procesos de concertación y cooperación de los actores del Sur geopolítico y la promoción de estrategias alternativas de desarrollo e integración regional” (Ojeda, 2017). Tal como señalan Ojeda y Surasky (2014: 21-22), de la mano de la CSS “el regionalismo y la integración cobran un renovado impulso en los inicios del siglo XXI [...] que a la vez derivará en un fortalecimiento de la propia CSS, generando un círculo virtuoso entre ambos extremos”.

El resurgimiento de la cooperación entre los países en desarrollo junto con la proliferación de esquemas de integración “da cuenta de un desplazamiento hacia el sur de las relaciones exteriores bilaterales y multilaterales, y de una mirada diferente de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, acompañando las tendencias del comercio, las inversiones y los intercambios Sur-Sur” (SEGIB, 2015).

Respecto a la conexión y reforzamiento mutuo entre ambos procesos, Surasky (2016) señala que esta “No podía ser de otra forma en tanto estos procesos parten de acciones cooperativas, y cuando estas responden a la idea de Sur [...] la integración **puede ser leída como una forma particular de CSS o, si se prefiere, como su principal canal propio de institucionalización**” (resaltado propio).

Los aportes que la CSS realiza en la construcción de espacios regionales se vincula, de cierta forma, con la propia lógica subyacente a esta modalidad de cooperación, siendo su objetivo “estimular el acercamiento entre los países en desarrollo, realizando acciones complementarias entre sí, en donde uno de los efectos colaterales, tras los acercamientos y acciones conjuntas realizadas, con base en los efectos en pro del desarrollo, consiste en el fomento a la integración entre las partes involucradas” (Prado y Rodríguez, 2013: 254). Es por ello que, tal como señala SEGIB (2011: 16), la CSS desde su origen constituye una modalidad de cooperación que promueve la integración “vista no solamente desde un marco institucional, sino desde la posibilidad de estrechar lazos y definir socios a partir de intereses comunes”.

Arriola *et al* (2013) señala que la cooperación internacional al desarrollo supone una ventaja adicional cuando es abordada desde marcos subregionales, ya que permiten atender problemas

claves de desarrollo que pueden ser resueltos únicamente desde estos contextos regionales. Esta modalidad de cooperación brinda a los países participantes de un mismo mecanismo o esquema regional la posibilidad de “unir esfuerzos” para dar respuestas conjuntas a problemáticas que son comunes (SEGIB, 2015: 189).

Los motivos que promueven este vínculo son fácilmente visibles en la práctica, teniendo en cuenta que los ámbitos subregionales **son justamente parte de la lógica que subyace a la CSS**, la cual “reside en la posibilidad que brinda a los países participantes de unir esfuerzos a través de los que dar una respuesta conjunta a problemáticas que les son comunes” (SEGIB, 2016: 185). Asimismo, los vínculos culturales, históricos y geográficos que generalmente comparten sus miembros actúan como **motores o propulsores de dinámicas de trabajo cooperativas y mancomunadas**, que permiten a su vez optimizar esfuerzos y potenciar la generación de nuevas iniciativas.

Los mecanismos regionales, por tanto, se apoyan en acciones cooperativas entre los miembros que comparten el mismo espacio para profundizar sus objetivos y el fortalecimiento de cada una de sus partes. Tal como señalan Lengyvel y Malacalza (2012) “la necesaria articulación de agendas de cooperación e integración puede generar sinergias entre un proceso de cooperación, que busca reducir las asimetrías entre países de la región, y otro de integración, que procura amalgamar y coordinar las políticas públicas dotándolas de un sentido de comunidad”. Las distintas formas de cooperación que surgen al interior de los espacios regionales consolida las relaciones entre los países miembros, promoviendo el desarrollo regional y la integración (SEGIB, 2011).

La estrecha vinculación entre regionalismo y CSS permite explicar cómo muchos espacios regionales cuentan con estructuras institucionales específicas y reglas propias para la regulación de los aspectos vinculados a las iniciativas de cooperación horizontal entre sus miembros (SEGIB: 2015: 201).

Los Informes de la CSS elaborados en el marco del PIFCSS³ de la SEGIB han permitido demostrar, a través de sus distintas ediciones, cómo en la práctica el hecho de pertenecer a un mismo esquema de concertación o integración **“permea”** la cooperación, es decir, **fomenta la participación** de los países que pertenecen a un mismo mecanismo o esquema regional en un programa o proyecto conjunto. Por ejemplo, en el año 2014 tres de los principales países con los cuales México participó en iniciativas de CSS Regional son también sus socios en la Alianza del Pacífico (Chile, Perú y Colombia); y del mismo modo, Argentina y Brasil participaron principalmente en iniciativas de CSS Regional con países con los cuales comparten fronteras, así como su membresía al MERCOSUR (SEGIB, 2015: 185-188).

Por otro parte, la CSS permite promover mayores espacios y oportunidades de integración, a través de los espacios de **interacción y diálogo político** que promueve en las estructuras regionales, contribuyendo de esa forma a la generación de un entorno proclive a favor de procesos de integración (Prado y Rodríguez, 2013: 241). En los últimos años esta modalidad de cooperación se ha constituido en un recurso que “[...] al propiciar acercamiento, confianza y

³ El PIFCSS tiene por objetivo “Fortalecer y dinamizar la Cooperación Horizontal Sur-Sur Iberoamericana, contribuyendo a la calidad e impacto de sus acciones, así como a la promoción de intercambio de experiencias que sean adaptadas a los contextos y prioridades de las políticas públicas de cada país” (<https://www.cooperacionsursur.org/es/conozcanos/acerca-del-pifcss.html>).

acciones conjuntas a nivel individual, institucional e intergubernamental, estimula el espacio propicio a favor de la ampliación y profundización de procesos de integración de mayor envergadura, principalmente en el plano político y económico” (Prado y Rodríguez, 2013: 252).

Según la SEGIB, “la CSS constituye una herramienta privilegiada y estratégica para la integración regional e interregional que ha permitido fortalecer las relaciones entre los países en desarrollo y atender a sus necesidades a partir de un reconocimiento de sus complementariedades” (SEGIB, 2017) (resaltado propio). Estas acciones cooperativas entre países de una misma región “han resultado ser un impulso para la renovación de muchos esquemas de asociación regional y la creación de otros nuevos, en los que la CSS es un motor fundamental de sus sistemas de relaciones” (Ojeda, 2015).

Para Ojeda (2015) “la CSS, en otro nivel de articulación de intereses, puede ser la base para el reimpulso de la cooperación intrarregional y entre regiones, pero también puede ser una herramienta para la revitalización y/o dinamización de los procesos de integración y de regionalización, en tanto es una forma de producir un acercamiento entre diferentes actores en el que, de mantener los principios de horizontalidad, consenso, equidad y complementariedad, podría llevar a una integración real”.

De esta manera, tal como mencionan Prado y Rodríguez (2013: 257-258), la CSS propicia espacios de mayor interconexión multidimensional del orden interpersonal, institucional y gubernamental, lo que genera en el marco de su instrumentación mayores y más profundos procesos de integración multinivel. Estos procesos deben ser necesariamente institucionalizados, a efecto de que generen resultados con mayor grado de certidumbre y eficacia.

La CSS, por tanto, contribuye a la apertura de canales de comunicación y creación de instancias de socialización entre las burocracias nacionales en aquellos espacios en los cuales se desarrolla (Ayllón, 2015), permitiendo de esta forma una mayor profundización de los objetivos acordados entre sus miembros. Estas acciones cooperativas permiten también mejorar la imagen exterior de los países que conforman el espacio regional “como colaboradores en agendas constructivas regionales, lo que favorece otras vertientes de su proyección internacional” (Ayllón, 2015).

Las acciones de CSS al constituir, por lo general, casos exitosos de estrategias a través de las cuales técnicos y funcionarios de alto nivel se relacionan e interactúan entre sí en un marco de creciente confianza, permiten generar procesos de integración “de baja intensidad”, siendo a su vez la base a través de la cual se sostienen procesos de integración de “alta densidad” en el ámbito político y económico (Prado y Rodríguez, 2013: 263).

En el año 2002, Secretario General de las Naciones Unidas, reconoció en su Informe sobre el Estado de la CSS (A/66/229) la interconexión existente entre el desarrollo de la CSS y la proliferación de mecanismos regionales de integración, principalmente en ALC, al mencionar que “La Cooperación Sur-Sur y triangular se ha caracterizado por un aumento en la concentración y la profundización de las relaciones, debido especialmente a la intensificación de la institucionalización de las medidas de cooperación regional, todo lo cual ha permitido crear las condiciones necesarias para una cooperación bilateral, regional y mundial más fuerte y significativa”.

Para finalizar, cabe destacar que la interconexión existente entre la CSS y los espacios regionales permite explicar, con frecuencia, el motivo por el cual “los lazos más fuertes y los mayores puntos de conexión entre grupos de países coinciden con los espacios de integración regional o esquemas de regionalización” (Ojeda, 2015). Según Lengyel y Malacalza (2010: 21) “este tipo de articulación se ha vuelto una pauta común a la que suelen recurrir los países oferentes de CSS para desplegar estrategias coordinadas, aglutinar recursos y fortalecer espacios regionales, y debería ser analizada como uno de los componentes principales de las ofertas de CSS”.

1.2. La Cooperación Sur-Sur en los espacios regionales de América Latina y el Caribe

La vinculación existente entre la CSS y los mecanismos regionales merece un particular interés en el caso de la región de ALC teniendo en cuenta la tendencia creciente de iniciativas de CSS que se ejecutan año tras año en esta región (reflejado en el volumen creciente de iniciativas relevadas y sistematizadas en el Informe del PIFCSS/SEGIB), y la proliferación de esquemas regionales tanto de cooperación como de integración que coloca actualmente a la CSS Regional como uno de los mecanismos con mayor intensidad en esta región (Lengyel y Malacalza, 2012).

Integrada en su mayoría por Países de Renta Media y con un desarrollo humano alto, ALC ha asistido a un proceso de proliferación de los espacios regionales, siendo actualmente la región del mundo que “tiene en marcha una mayor cantidad de procesos de integración y mecanismos de cooperación regional” (Ojeda; Surasky, 2014), en comparación con otras regiones del Sur geopolítico como África y Asia. Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, son múltiples los ejemplos de mecanismos regionales de cooperación e integración actualmente existentes en la región de ALC.

Cuadro 1.1. Procesos de integración y de regionalización en América Latina y el Caribe

PROCESO ORIGINAL	AÑO DE INICIO	SE RECONVIERTE EN	AÑO DE RECONVERSIÓN
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	1960	Asociación Latinoamericana de Integración	1980
Mercado Común Centroamericano	1960	Sistema de Integración Latinoamericano	1993
Grupo Andino	1969	Comunidad Andina de Naciones	1997
Asociación de Libre Comercio del Caribe	1973	Comunidad del Caribe	2008
Sistema Económico Latinoamericano	1975		
Mercado Común del Sur	1994		
Plan Puebla Panamá	2001	Proyecto Mesoamérica	2009
Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	2004	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos	2006
Comunidad Suramericana de Naciones	2004	Unión de Naciones Suramericanas	2008
Cumbres de América Latina y el Caribe	2008	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	2010
Alianza del Pacífico	2011		

Fuente: Ojeda y Surasky (2014: 27).

Para Ojeda y Surasky (2014) “el grado de desarrollo de la CSS latinoamericana y la amplitud de sus experiencias de integración pueden ser vistos como partes de una misma realidad”, pudiéndose afirmar que “el renovado auge de la CSS ha tenido repercusiones directas en el

reimpulso de los procesos de integración y de regionalización en América Latina”. Actualmente la CSS regional es una de las formas más habituales de ejecución después de la CSS bilateral en esta región (Ojeda, 2015).

Los objetivos perseguidos por los distintos mecanismos regionales en ALC varían según el tipo de esquema y cooperación establecida. En la actualidad conviven procesos creados en décadas anteriores bajo supuestos y motivaciones diferentes, y esquemas de reciente creación. Sin embargo, todos estos procesos tienen en común la existencia de iniciativas cooperativas de CSS, que tienen por fin **apoyar el desarrollo de los procesos de integración y profundizar el relacionamiento entre sus miembros**.

A pesar de la alineación demostrada por los países de ALC en cuanto a la formación de espacios regionales de cooperación e integración, es preciso señalar que se trata de una región ampliamente heterogénea, cuyos espacios de regionalización cuentan con características diferenciadas, algunos orientados principalmente a la integración y al desarrollo; otros, a la concertación y coordinación política, y otros tienen una mayor impronta económico-comercial (SEGIB, 2017). Es por este motivo que, las iniciativas de CSS que tiene lugar en el ámbito de dichos esquemas se desarrollan, por lo general, bajo “distintas fórmulas y con diferentes grados de intensidad según la naturaleza, la composición y los objetivos de cada espacio regional” (SEGIB, 2017).

Si bien los procesos de regionalización han tenido en ALC un incremento importante desde mediados del siglo XX (tal como se puede apreciar en la Imagen 1.1.), la CSS se incorporó a dichos espacios regionales, como un eje fundamental, a partir de principios de este siglo (SEGIB, 2017), como resultado de distintas dinámicas económicas, políticas y sociales que tuvieron lugar en la región.

Para Ojeda (2015) el “[...] reimpulso de la CSS regional latinoamericana va en sintonía con el avance de una tercera generación dentro de los nuevos regionalismos; con movimientos y dinámicas que van encaminados a la construcción de identidades y espacios regionales que sobrepasan la idea central de la integración económica”.

Prado y Rodríguez (2013: 243) señalan que “[...] en un contexto global no propicio a favor de la CID en su dimensión Norte Sur, en Latinoamérica, debido al impulso que desde las directrices de política exterior se le ha otorgado a la CSS, [...], esta actividad se encuentra incidiendo de manera positiva a favor del proceso de integración en América Latina. Ello mediante la instrumentación de acciones, proyectos y programas de colaboración técnica, científica, cultural, etc. así como de la conformación de espacios técnicos y políticos para regular e institucionalizar a la CSS en Latinoamérica, mismos que contribuyen a su vez en la construcción de los cimientos necesarios con base en los cuales la integración política y económica regional pueda continuar sustentándose en el mediano y largo plazo”.

Por su parte, para José Antonio Sanahuja (2009), las propuestas de regionalización e integración más recientes en ALC se caracterizan, entre otros factores, por poner mayor énfasis en una agenda “positiva” de la integración centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de mecanismos de CSS. Asimismo, estos procesos muestran una preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías entre sus miembros en cuanto a los niveles de

desarrollo, así como a los problemas vinculados a la infraestructura regional para articular los mercados regionales y facilitar el acceso a mercados externos.

El avance de la CSS Regional ha quedado manifiesto dentro la propia **estructura institucional** de algunos mecanismos regionales de ALC, en los cuales se han creado instancias especializadas de cooperación internacional con el fin de “promover, coordinar, articular y dar seguimiento a acciones de cooperación implementadas en el plano regional en diversas áreas temáticas, y definir lineamientos para la relación con terceros en la materia” (SEGIB, 2017). Entre ellas se pueden mencionar, a modo de ejemplo, el Grupo de Trabajo de Cooperación (GTC) en el ámbito de la Alianza del Pacífico, el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional (GTCl) de la CELAC, el Grupo de Cooperación Internacional (anteriormente Comité de Cooperación Técnica) del MERCOSUR, el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur de la UNASUR (GT-CSS), entre otros.

A su vez, los **mecanismos financieros** necesarios para llevar a cabo las iniciativas de la CSS Regional también han ocupado un lugar destacado en las agendas de los esquemas regionales de ALC. Se registran, en la actualidad, múltiples instrumentos financieros utilizados en el marco de estos esquemas para la implementación y gestión de iniciativas de CSS, la mayoría de ellos vinculados a la creación de **fondos regionales** con el aporte de todos los países miembros para cubrir las necesidades de financiamiento intra-regionales. En algunos otros espacios se registra también la creación de instrumentos *ad hoc* para promover la cooperación al desarrollo entre los países de la región (Lengyvel y Malacalza, 2012: 57).

1.3. Cooperación Sur-Sur Regional: delimitación conceptual y principales características

A pesar de la importancia creciente que ha adquirido la CSS regional, tal como fue señalado en el apartado anterior, no existe a la fecha una definición consensuada sobre esta modalidad de cooperación. A pesar de ello, se destacan en los últimos años los esfuerzos realizados por algunos países y organismos regionales por conceptualizar y caracterizar la CSS regional, las cuales permiten actualmente delimitar en forma más precisa esta modalidad de cooperación y distinguirla de otras fórmulas que, a pesar de su dimensión aparentemente regional, no deberían ser clasificadas como iniciativas de CSS regional.

En el siguiente cuadro se presentan algunas de las definiciones de CSS Regional propuestas por distintos organismos regionales y países de ALC, extraídas del “Glosario Iberoamericano de términos comúnmente utilizados en la gestión de la Cooperación Sur-Sur en el ámbito nacional y regional”, elaborado por la SEGIB.

Cuadro 1.2. Definición de CSS Regional

Organismo/País	Definición de CSS Regional
PIFCSS/SEGIB	Modalidad de cooperación que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de programas y proyectos.
Costa Rica	La Cooperación regional, como su nombre lo indica, es gestionada en diferentes áreas geográficas y políticas, como la Unión Europea, el MERCOSUR o Centroamérica, entre otros. Dentro de este tipo de cooperación las modalidades son diversas puesto que los proyectos pueden afectar a un solo país, a un grupo de

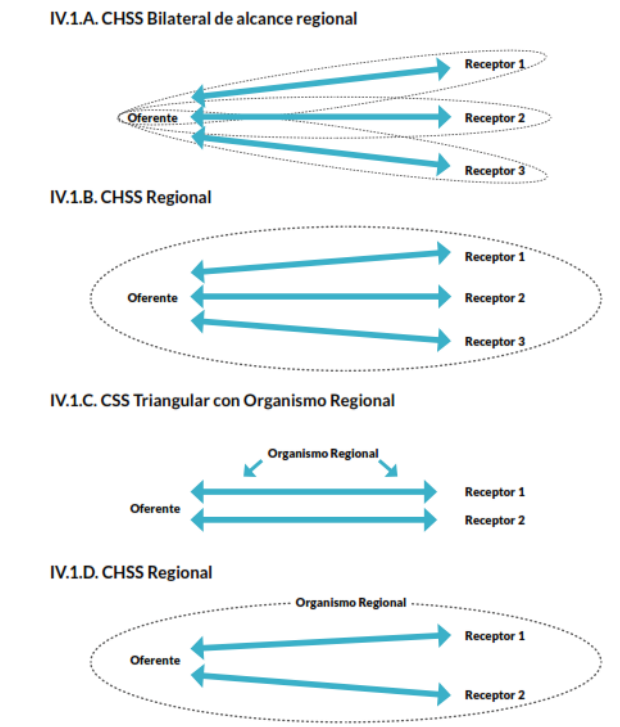
	países o a toda la región. Los recursos en esta modalidad pueden ser aportados por una institución regional o bien recibir fondos multilaterales (de alguna organización de carácter mundial como la ONU) que luego son canalizados por la organización regional.
Ecuador	Cooperación Sur-Sur que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado al interior de los esquemas de integración como MERCOSUR, UNASUR, ALBA, CAN, CELAC, etc.
El Salvador	Es aquella cooperación cuya gestión es orientada a elevar el desarrollo y el bienestar de los países de una región mediante el intercambio, apoyo o coordinación en relación a temas específicos para el logro de sus objetivos comunes.
Guatemala	Es la cooperación que, como bloque, negocia, gestiona y obtiene una región, por ejemplo: Centroamérica o los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
República Dominicana	Son programas de cooperación en temas particulares: salud, medio ambiente, comercio, etc, que atañen a una región específica, por ejemplo, América Latina, el Caribe, la región iberoamericana, etc. Estos programas tienen por objeto reforzar los vínculos de integración entre los países miembros, crear redes sectoriales y dilucidar temas de común interés de la Región.
Uruguay	Aquella en la que el país en desarrollo es beneficiario junto con otros países de la región o del Sur.

Fuente: SEGIB (extraído de <https://www.cooperacionsursur.org/es/recursos/glosario-de-terminos.htm>)

En el presente estudio se tomará en cuenta la definición elaborada por la SEGIB, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados por los países que forman parte de este ámbito (entre ellos, todos los Estados Partes del MERCOSUR) por alcanzar una definición consensuada sobre esta modalidad de cooperación. Cabe señalar, asimismo, que esta definición es la que toman en cuenta los responsables de la Cooperación Iberoamericana para informar sobre las diversas iniciativas que tienen lugar en sus espacios subregionales, las que son posteriormente incorporadas en el Informe sobre la CSS elaborado en el marco del PIFCSS.

Esta definición permite distinguir aquellas iniciativas que efectivamente son de CSS Regional, de aquellas que *a priori* parecerían clasificar dentro de esta modalidad por tener elementos regionales, pero que en definitiva no lo son. En algunas situaciones la coincidencia simultánea de elementos bilaterales, triangulares y regionales “dificulta la clasificación de estas experiencias en una modalidad concreta” (SEGIB, 2014: 141), sin embargo, los avances conceptuales logrados en el espacio iberoamericano han permitido facilitar su diferenciación y, por ende, su sistematización, tal como se muestra en la siguiente imagen.

Imagen 1.1.: Distinción entre CSSR y CSS con elementos regionales



Fuente: Informe de la CSS 2015 (SEGIB, 2015:193).

El taller celebrado en marzo de 2013 en Buenos Aires, junto a la SEGIB y el PIFCSS, constituyó un paso trascendental para lograr una delimitación conceptual sobre la CSS Regional y ahondar en sus principales características y rasgos definitorios (SEGIB, 2016: 180). En el marco de este evento, los países acordaron que, para clasificar una iniciativa dentro de la modalidad de CSS Regional, éstas deben cumplir por lo menos con los siguientes rasgos definitorios (SEGIB, 2014: 138-139; SEGIB, 2015: 192; SEGIB, 2016: 181):

- Tener como objetivo el **desarrollo y/o la integración regional**, el cual es compartido, acordado y defendido por el conjunto de los países (es un objetivo “de la región”).
- Contar con un **mecanismo institucional** que regule las relaciones entre los participantes, y sea formalmente reconocido por todos los cooperantes.

Estos dos rasgos se imponen sobre otros que fueron tomados en cuenta en ediciones anteriores del PIFCSS, y que pasan a tener un carácter secundario (SEGIB, 2013-2014: 140). Sin embargo, además de estos rasgos definitorios, se entiende que existen otros dos elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de abordar iniciativas de CSS Regional (SEGIB, 2015: 192), a saber:

- El número y tipología de los participantes no es un determinante de la CSS Regional, pero ésta sí debe estar participada **como mínimo por tres países en desarrollo**, con independencia de cuál sea el rol que ejerzan.

- b) Su instrumentalización se establece, exclusivamente a través de **programas y proyectos** (y no de acciones⁴).

Tal como fue señalado, no todas las iniciativas con elementos de carácter regional pueden ser clasificadas bajo la modalidad de CSS Regional. Para que se configure una iniciativa bajo esa modalidad, es necesario que exista un marco institucional compartido y formalizado por todos los países participantes, tal como se muestra en la Imagen 1.2. (figura IV.1.B), en contraste con una experiencia bilateral de alcance regional (figura IV.1.A) en la cual el marco para la implementación de la cooperación se encuentra constituido por tres acuerdos bilaterales (uno por cada país participante). En el caso de que participe un organismo regional, éste debe dotar a la iniciativa de un marco de institucionalidad y establecer las reglas bajo las cuales se ejecutan los proyectos para que sea clasificada como de CSS Regional, de lo contrario, estaríamos frente a una iniciativa de CSS Triangular.

Fórmulas de participación de los países y organismos regionales en la CSS Regional: la definición de CSS Regional de la SEGIB establece como una condición necesaria para la existencia de una iniciativa de CSS Regional la participación de, al menos, tres países en desarrollo. Sin embargo, esta definición no establece nada respecto de la presencia de los organismos regionales en las iniciativas de cooperación, asumiéndose por tanto que la misma responde tan solo a una **posibilidad** y no a una condición necesaria, a pesar de que, en la mayor parte de las iniciativas implementadas, estos organismos se encuentran presentes (SEGIB, 2016: 194). A modo de ejemplo, en el año 2014 en el 80% de los programas y proyectos de CSS Regional del espacio iberoamericano estuvieron presentes organismos de carácter multilateral.

En la práctica lo que se observa es que estos mecanismos regionales u organismos multilaterales **ofrecen la posibilidad de “transferir” un marco de institucionalidad para regular las relaciones de cooperación e intercambio** entre los países participantes (SEGIB, 2015: 203), facilitando la generación e implementación de iniciativas de CSS entre sus miembros. Es decir, la participación de estos actores “contribuye a enmarcar los programas y los proyectos bajo las reglas de juego que establece el sistema de cooperación asociado a ese mismo organismo” (SEGIB, 2016: 194), y esto contribuye, a su vez, a fomentar la cooperación entre los miembros. En caso de que no participe un organismo multilateral, la CSS Regional “responde al diseño que decidan y establezcan los países para esa cooperación específica”.

En algunas ocasiones la contribución que ofrecen los organismos de carácter multilateral va más allá de ser un esquema regulador de relaciones entre sus miembros participantes, llegando incluso a actuar como **factor inductor** de alianzas estratégicas con otros organismos multilaterales, que permiten a su vez generar sinergias y fortalecer otras iniciativas de CSS (SEGIB, 2016: 196).

En el caso particular de ALC, el marco de institucionalidad puede presentarse bajo distintas variantes, a saber (SEGIB, 2011: 92):

- Esquemas de integración tradicional (MERCOSUR, Alianza del Pacífico, UNASUR, ALBA, CAN, SICA, entre otros).

⁴ Las acciones quedan excluidas ya que se entiende que el requisito de contar con un mecanismo institucional formalizado para la aprobación, seguimiento y evaluación de las iniciativas requiere de un tiempo y un esfuerzo que no amerita ser considerado para una herramienta de una dimensión menor en cuanto a las actividades y el tiempo que abarca (SEGIB, 2014: 140).

- Programas impulsados por los países.
- Esquemas de concertación sectorial (COMJIB, OEI, OPS, entre otros).
- Apoyo de un banco de desarrollo (BID, Banco del Sur, Banco del ALBA).

Según lo señalado en los Informes de la CSS de la SEGIB, los mecanismos regionales que participan en iniciativas de CSS Regional en ALC coinciden, por lo general, con esquemas de concertación política y/o comercial, mecanismos regionales de carácter más sectorial (OTCA o SICOFAA), oficinas dependientes de organismos internacionales, u algunos esquemas de cooperación birregionales. Entre los principales organismos del espacio iberoamericano se destacan: SEGIB, MERCOSUR, OEIA⁵, COMJIB, OEI, OEA, BID, ALADI, Alianza del Pacífico, UNASUR, SICA, CAN, y CEPAL.

En cuanto al modo de participación de los países y organismos regionales en las iniciativas de CSS Regional, la SEGIB (2014, 151-152) señala que:

- El actor que necesariamente siempre está presente en los programas y proyectos es la autoridad, institución u organismo sectorial nacional (puede ser también un actor local) que representa al país participante (por ejemplo: Ministerios de Salud, Institutos de Seguridad Social, Oficinas y direcciones generales de migración, Universidades, entre otros).
- Estas autoridades nacionales responden a un doble formato: individual (a nivel país) y/o el grupal (formando parte de otro actor a nivel regional, como consejo, asociación, foro, reunión ministerial, entre otros).
- Estos nuevos actores regionales que se forman como resultado de la agrupación de autoridades e instituciones nacionales son, a su vez, parte orgánica de los mecanismos regionales.
- En algunas iniciativas participan también países extrarregionales (por ejemplo: Alemania, Estados Unidos, Australia, Suiza) o instituciones extrarregionales especializadas en algún tema, en el rol de financiador o brindando apoyo técnico.

Mecanismos jurídicos e institucionales que regulan la CSS Regional: Tal como se mencionó, uno de los rasgos definitorios para la clasificación de las iniciativas dentro de la modalidad de CSS Regional, es la existencia de un mecanismo institucional compartido y formalizado por todos sus integrantes, en el cual se establecen las reglas bajo las cuales se regula la relación y se ejecutan los proyectos (SEGIB, 2015: 194)⁶.

El Informe de la CSS de 2013-2014 de la SEGIB destaca la importancia del mecanismo institucional en el caso particular de esta modalidad de cooperación, al afirmar que “el mecanismo institucional define muchos de los aspectos funcionales de la CSS Regional: entre otros, los relacionados con el modo en que se decidirán y gestionará tanto el objeto de la cooperación como el instrumento de ejecución; el establecimiento de los procedimientos a través de los cuales se identificará, solicitará y aprobará el proyecto o programa; el modo en que se desarrollarán las fases de implementación, conclusión, seguimiento y evaluación; así como todo lo que afecte a cómo se procederá con el presupuesto y la administración de los recursos” (SEGIB, 2014: 156).

⁵ Organización Internacional para la Energía Atómica.

⁶ Este es el caso de las iniciativas que se ejecutan bajo el paraguas de ciertos mecanismos regionales institucionalizados a través de diversos instrumentos jurídicos internacionales, como son MERCOSUR, UNASUR, Alianza del Pacífico, SICA, CAN, la Conferencia Iberoamericana y los distintos organismos pertenecientes a esta última, entre otros.

En una primera aproximación a los rasgos característicos de estos mecanismos institucionales, la SEGIB (2014: 156-160) señala que⁷:

- En cuanto a los **instrumentos jurídicos** en torno a los cuales se constituyen dichos mecanismos, estos pueden ser de distinto tipo y denominación (Acuerdos, Convenios, Memorándum, Decisiones, entre otros), y aprobados por órganos de mayor o menor jerarquía dependiendo de los aspectos a regular (generales o específicos, estratégicos u operativos), y de las autoridades que participan de su suscripción. Por lo general, en aquellos casos en los que se regulan aspectos generales o estratégicos se aprueban instrumentos jurídicos de mayor nivel jerárquico (suscriptos por Jefes de Estado o Autoridades de Alto Nivel), y en aquellos casos en los cuales los aspectos a regular son más operativos o específicos, los instrumentos jurídicos son de menor jerarquía (suscriptos por representantes de instituciones gubernamentales de los Estados Miembros). La existencia de estos instrumentos jurídicos favorece la presentación y aprobación de iniciativas con carácter regional.
- En cuanto a la **estructura orgánica** creada para hacer operativa esta modalidad de cooperación, los mecanismos regionales cuentan, por lo general, con distintas instancias y/u órganos de gobierno y de gestión, indispensables para la toma de decisiones y la ejecución de la propia cooperación. Algunos de los órganos tienen un carácter político, y se encuentran encargados de la aprobación final de las iniciativas, la regulación general de la cooperación intra-bloque, y la determinación de las formas de relacionamiento externo con otros actores internacionales. Las instancias de carácter técnico, por su parte, están encargadas de dar aplicación a los lineamientos emanados de los órganos políticos, y de servir de apoyo técnico en el proceso de aprobación, seguimiento y evaluación de las iniciativas regionales.
- Finalmente, los esquemas regionales establecen **procedimientos** específicos para regular las actividades de solicitud, aprobación, seguimiento y evaluación de las iniciativas de cooperación. Los programas y proyectos surgen, por lo general, del trabajo desarrollado por las instituciones sectoriales de los países participantes en el mecanismo regional o de las instancias que componen la estructura orgánica del mismo (foros, consejos, comisiones o reuniones ministeriales, entre otros). El proceso de formalización tiende a recaer en altas instancias políticas, mientras que la implementación del Programa o Proyecto recae, por lo general, en instituciones nacionales de algún país miembro u órgano que forma parte de la estructura institucional del organismo regional que da marco a la cooperación. Por lo general, la entidad ejecutora encargada de la implementación del proyecto o programa es seleccionada de común acuerdo entre todos los países miembros. En cuanto al proceso de seguimiento y evaluación existen diferentes fórmulas, aunque los países tienden a disminuir protagonismo en esta instancia frente a los organismos regionales e incluso internacionales.

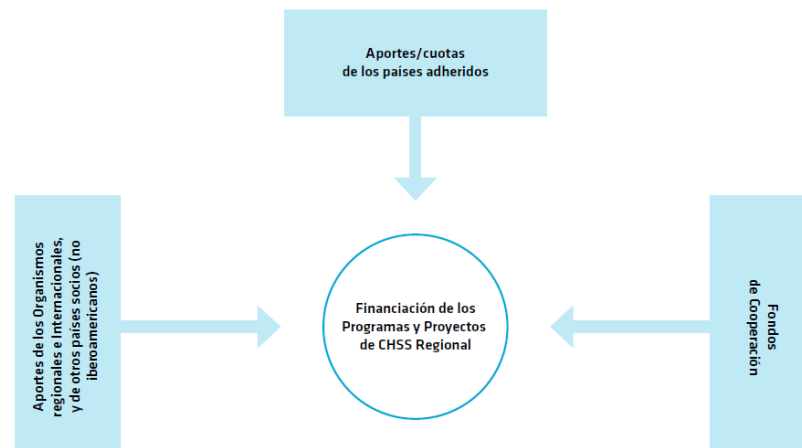
Mecanismos financieros para el financiamiento de la CSS Regional: Tal como se señaló en el apartado 1.2., los mecanismos financieros necesarios para llevar a cabo las iniciativas de la CSS Regional ocupan un lugar cada vez más destacado en las agendas de los esquemas regionales de ALC, dada la reducción de recursos de la AOD hacia la región (la mayoría de los países de ALC son clasificados como países de renta media), entre otros factores, que ha provocado la necesidad de realizar esfuerzos significativos para cubrir las necesidades de financiamiento que

⁷ Estas características no son concluyentes ni representativas en un 100% de los casos, ya que se solamente se valoraron a la luz de algunos programas y proyectos.

surgieran en el ámbito de estos esquemas regionales, registrándose en la actualidad distintos instrumentos financieros utilizados para la implementación y gestión de iniciativas de CSS Regional.

Según la SEGIB (2014: 160-163), existen principalmente tres fórmulas de financiamiento de la CSS Regional en ALC tal como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen 1.2.: Fuentes de financiamiento de la CSS Regional



Fuente: SEGIB a partir de la reproducción parcial del Informe de la CSS 2014 (2014:163).

- El establecimiento de **aportes o cuotas** de los países participantes. En general, éstas son asumidas por las instituciones sectoriales de los países que intervienen en el programa o proyecto, y acordadas de común acuerdo entre las partes, según la capacidad de la institución que participa en la iniciativa de cooperación. Su naturaleza puede ser financiera, técnica, en especie, entre otros.
- La recepción de **aportes de otros organismos regionales e internacionales y/o países socios**, quienes realizan contribuciones financieras, técnicas, logísticas, etc. con vistas a un objetivo común. Entre los organismos y esquemas que han brindado apoyo financiero y técnico a iniciativas de CSS Regional en ALC se destacan distintos organismos internacionales como agencias de las Naciones Unidas (entre ellas, FAO, OIT, OPS), esquemas regionales como CEPAL, SICA, SIECA o bancos regionales como BID y CAF. Por ejemplo, en el caso del Programa Mesoamericano los principales socios estratégicos para la implementación de proyectos y programas de cooperación son el Banco Centroamericano de Cooperación Económica (BCIE), BID, CAF, CEPAL, OPS, Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), y FAO⁸. En el caso de las operaciones de cooperación no reembolsable, los recursos son otorgados por las instituciones financieras como el BID, el BCIE y la CAF a los países a través de un actor mesoamericano creado por los gobiernos de dicha región.

⁸ Información extraída de http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=274&Itemid=64, el 7 de setiembre de 2017.

- La constitución de un **Fondo de Cooperación Regional**, los cuales son creados en el ámbito de los propios esquemas de concertación y/o integración regional como herramientas o mecanismos que permiten contar con los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades de cooperación regional que pueden surgir en el marco de su institucionalidad.

Se destaca la importancia de la constitución de fondos regionales, ya que estos permiten a los países y sus instituciones asumir compromisos de más largo plazo, necesarios a su vez para la maduración de los proyectos. Por lo general, los fondos cuentan con sus propios marcos jurídicos aprobados por órganos de carácter político de alto nivel dentro del esquema institucional del bloque o proceso de integración regional, los cuales a su vez cuentan con reglamentaciones específicas para regular aquellos aspectos no contemplados dentro de la normativa general.

En cuanto a la integración del capital, los fondos pueden estar constituidos con aportes anuales y voluntarios de los Estados Miembros, y aportes de terceros países. El monto de los aportes anuales suele ser acordado por los Estados Miembros conforme los mecanismos institucionales creados a tales fines, y pueden tener un carácter simétrico (todos los países aportan el mismo monto) o asimétrico (cuotas diferenciadas según la capacidad financiera de cada país). Por ejemplo, en el caso del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico se establece que cada una de las Partes realizará un aporte inicial para el primer año de US\$ 250.000. El monto del aporte para los siguientes años se decide por las Partes, con base en la programación de actividades a presentar por el Grupo de Trabajo sobre Cooperación (GTC) y un informe de resultados. En el caso del Fondo de Iniciativas Comunes de la UNASUR los aportes anuales de los Estados Miembros son establecidos en forma anual a través de la aprobación del Presupuesto General de la UNASUR, teniendo en cuenta que los aportes al FIC constituyen un rubro específico de dicho Presupuesto. Los aportes de cada uno de los Miembros al Presupuesto suelen variar según la capacidad económica de los países. Así mismo, el Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana establece que, para los programas de cooperación financiera no reembolsable, se recomienda la constitución de un Fondo con cuotas diferenciadas según la capacidad financiera de cada país.

Respecto a la toma de decisiones sobre la ejecución presupuestaria y la asignación de los recursos, así como su consecuente administración, la misma “tiende a recaer en los órganos que, a lo interno de los programas y proyectos de cooperación, son a la vez responsables de las funciones decisoras y de gestión, respectivamente” (SEGIB, 2014: 163).

La Administración del Fondo, por otra parte, puede recaer en manos de un órgano común creado en el marco del bloque u organismo regional como la Secretaría General de la UNASUR, o bien por una entidad nacional designada por las partes integrantes del Fondo, durante un cierto período de tiempo, como es el caso de la Alianza del Pacífico.

La normativa que constituye el Fondo, por lo general, establece también el mecanismo para la aprobación, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas a ser financiados con recursos del Fondo, que por lo general se apoyan en órganos de carácter técnico y político para la ejecución y toma de decisiones relevantes. La cantidad de órganos que intervienen en este proceso difiere según el proceso o bloque regional, pero por lo general suelen ser más de dos instancias las que participan de este proceso.

En el siguiente cuadro, se pueden apreciar algunos ejemplos de Fondos Regionales:

Cuadro 1.3. Ejemplos de Fondos Regionales para el financiamiento de la CSS Regional.

NOMBRE DEL FONDO REGIONAL	MECANISMO REGIONAL O PROGRAMA
Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)	MERCOSUR
Fondo de Iniciativas Comunes (FIC)	UNASUR
Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico	Alianza del Pacífico
Fondo de Cooperación Regional del Programa ARCAL	ARCAL

Fuente: Elaboración propia.

En la práctica se observa, cada vez con mayor frecuencia, que los programas y proyectos no suelen utilizar un único mecanismo de financiamiento, sino que, por el contrario, es el resultado de una combinación de instrumentos como son: aportes de cuotas, fondos regionales y contribuciones de otros países u organismos internacionales, y cuya naturaleza puede ser en forma de recursos financieros, en especie, logística y/o técnica.

En cuanto a la toma de decisiones sobre la ejecución presupuestaria y la asignación y administración de los recursos, la misma “tiende a recaer en los órganos que, a lo interno de los programas y proyectos de cooperación, son a la vez responsables de las funciones decisoras y de gestión, respectivamente” (SEGIB, 2014: 163).

1.4. Evolución y tendencias de la CSS Regional en América Latina y el Caribe

Cabe destacar que la CSS se encuentra presente en todos los esquemas de integración, aunque la misma se desarrolla en diferentes grados de amplitud, relevancia, intensidad y complejidad (Ayllón *et al*, 2014: 164).

Los Informes de CSS elaborados en el marco del PIFCSS permiten aproximarnos a las principales tendencias y características que registra la CSS Regional en el espacio iberoamericano. Conforme a ello, se puede afirmar que la CSS Regional en el espacio iberoamericano ha mostrado un **crecimiento sostenido**, durante el período 2012-2015 (período para el cual se cuenta con registros cuantitativos en los Informes de la SEGIB), tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.4. Iniciativas de CSS Regional en el espacio iberoamericano. Período 2010-2015.

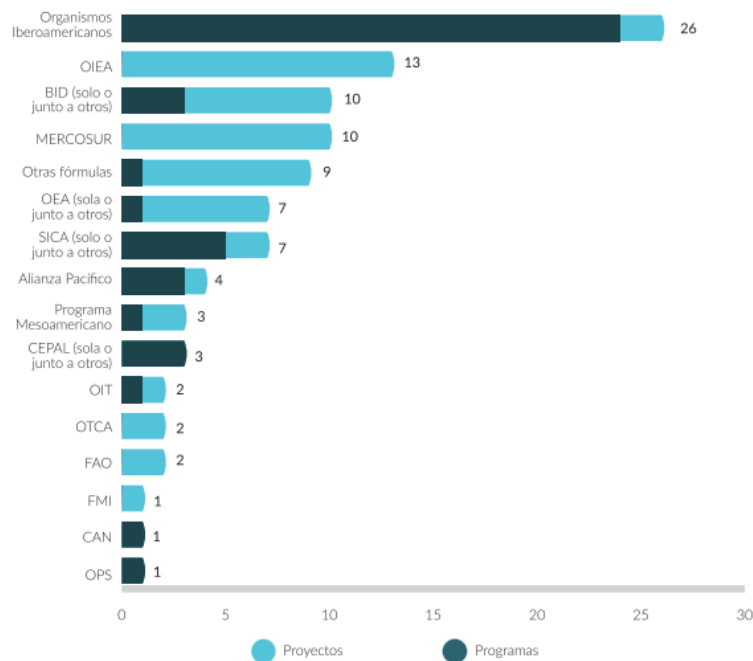
AÑO	PROGRAMAS	PROYECTOS	TOTAL CSS REGIONAL
2012	38	13	51
2013	50	28	78
2014	39	59	98
2015	44	57	101

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de la CSS elaborados por la SEGIB (ediciones 2017, 2016, 2015, 2013).

Entre las principales características y tendencias de la CSS Regional señaladas en los Informes de la CSS de la SEGIB, correspondientes al período 2012-2015, se destacan:

- Los **países** que registran una mayor participación en iniciativas de CSS Regional en el año 2015 son México (68), Brasil (59), Argentina (58), Colombia (55), y Perú y Costa Rica (54). Por su parte, en el año 2014 entre los principales países que participaron en programas y proyectos de CSS Regional se encuentran Brasil (61), México (58), Argentina (56), Perú (52), Colombia (51) y Chile (49). Cabe señalar que la desagregación de países que participaron en iniciativas de CSS Regional fue realizada en los dos últimos informes publicados por SEGIB (2017 y 2016), por lo que este dato no se encuentra disponible en anteriores publicaciones. Sin embargo, de la información disponible se pueden inferir una tendencia en la participación de programas y proyectos de CSS Regional por parte de algunos países (**Brasil, México, Argentina, Perú, Colombia**), con relación al resto.
- La **participación de organismos y mecanismos regionales en la CCS Regional muestra una tendencia constante en el 80-90% de los programas y proyectos** ejecutados bajo esta modalidad de cooperación, durante el período 2010-2015, a pesar de que, según la definición acordada en el ámbito de la SEGIB, la participación de estos organismos no es una condición necesaria para que la misma se configure. Sin embargo, tal como fue señalado, más allá del número significativo en cuanto a su participación, la importancia de estos organismos radica en que éstos contribuyen a dotar a esta cooperación de un mecanismo institucional y de un esquema de regulación de las relaciones entre los países, siendo este un requisito indispensable para la configuración de una iniciativa de CSS Regional. En ocasiones, su contribución llega a través del establecimiento de alianzas estratégicas entre estos mismos organismos, que generan a su vez sinergias y fortalecen la CSS (SEGIB, 2016: 196). A modo de ejemplo de los esquemas regionales que participan en esta cooperación, en el Gráfico 1.2. se muestra los organismos multilaterales, de distinta naturaleza, que estuvieron presentes en la CSS Regional del espacio iberoamericano en el año 2015, así como el número total de programas y proyectos en los cuales participaron.

Gráfico 1.2.: Participación de los organismos en Programas y Proyectos de CSS Regional en el espacio iberoamericano (en unidades). Año 2015.

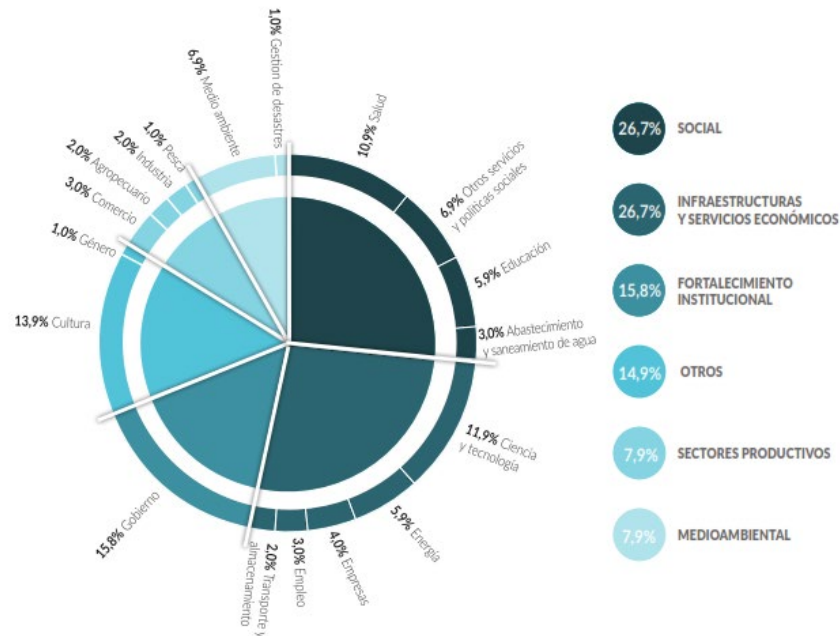


Fuente: SEGIB, 2017.

- El análisis del **perfil sectorial** de las iniciativas de CSS Regional permite identificar cuáles fueron los problemas comunes que los países de la región intentaron enfrentar a partir de acciones cooperativas, y cuáles fueron las capacidades que resultaron fortalecidas como resultado de ello. Al respecto, se destaca que la mayoría de los programas y proyectos de CSS Regional tuvieron como propósito, durante el período 2010-2015, atender problemas de **carácter social y económico** (primando la generación de infraestructuras y servicios económicos) (SEGIB, 2015: 189; SEGIB, 2017: 185-186). Le siguen en orden de importancia relativa las iniciativas vinculadas al **fortalecimiento institucional** de los gobiernos participantes, a las **áreas medioambiental** y al desarrollo de **sectores productivos**. Dentro del área social, priman las iniciativas vinculadas a la salud, educación, y otros servicios y políticas sociales; mientras que en el área de la generación de infraestructura y servicios económicos se destacan las iniciativas relacionadas con el fomento de la aplicación de los avances de la ciencia y tecnología a la actividad económica, la energía, el empleo, el transporte, y las empresas, entre otros (SEGIB, 2015: 191; SEGIB, 2017: 185). Asimismo se registran iniciativas vinculadas al fomento de la cultura, las cuestiones de género, entre otros. En el último informe publicado por SEGIB (2017) se destacan también las iniciativas orientadas al fortalecimiento institucional de los gobiernos de la región, particularmente, lo relativo a la transferencia de instrumentos y herramientas para mejorar la administración y gestión de políticas públicas, la seguridad pública y nacional, la gestión de archivos y la promoción de acceso a la justicia (SEGIB, 2017: 185). En el siguiente gráfico, se presenta el perfil de capacidades fortalecidas en las CSS Regional correspondiente al año 2015 (en la radial externa se muestra el porcentaje de programas y proyectos orientados a cada uno

de los sectores mencionados *ut supra*, y en la radial interna, los sectores se agrupan según el ámbito de actuación con que se relacionan).

Gráfico 1.3.: Perfil de capacidades fortalecidas en la CSS Regional, según sector de actividad y ámbito de actuación (en porcentaje). Año 2015.



Fuente: SEGIB (2017: 186).

- En cuanto a los **principales socios** de cada país en las iniciativas de CSS Regional de las cuales participaron, se destaca que, por lo general, los países tendieron a participar en un programa o proyecto de CSS Regional, junto a otros miembros de un mismo esquema comercial, económico o de integración, o de un mismo bloque de concertación. A modo de ejemplo, en el año 2015, el principal socio de Brasil en las iniciativas de CSS Regional fue Argentina, con quien coincidió en 9 de cada 10 iniciativas. A su vez, los principales socios de Argentina en el año 2015, con quienes coincidió en más del 75% de las iniciativas fueron Brasil y México, y entre 6 y 7 de cada 10 iniciativas tuvo como socios a Chile, Perú, Paraguay y Uruguay (SEGIB, 2017), siendo todos ellos países con los cuales comparte frontera y, en algunos casos, su membresía al MERCOSUR. En el caso de Chile, por ejemplo, se destacan sus relaciones con los países pertenecientes a la Alianza del Pacífico, siendo tres de sus cinco principales socios en el año 2014 México, Perú y Colombia (SEGIB, 2016). Estos datos revelan, por un lado, la influencia de los marcos institucionales creados por los organismos regionales en los cuales estos países participan que suelen actuar como **inductores** de cooperación entre sus miembros y, por otra parte, la influencia que representa el hecho de **compartir fronteras** con los países socios.

1.5. Desafíos y perspectivas de la CSS Regional

A pesar de la importancia creciente que, en el correr de los últimos años, ha adquirido la CSS en el ámbito regional, con repercusiones directas en el reimpulso de los procesos de integración y de regionalización en ALC, esta modalidad de cooperación enfrenta actualmente desafíos importantes, principalmente en el marco de un contexto internacional cambiante que plantea nuevos escenarios (Ayllón *et al*, 2014: 163).

Algunos autores, como Lengyvel y Malacalza (2012), destacan entre los desafíos de la CSS Regional la **diversificación de la oferta** en una cantidad creciente de mecanismos y bloques regionales, así como la influencia que ejercen sus distintos actores motorizadores (Brasil, México, Venezuela, etc.), los cuales permean la CSS regional “a proyectos de poder y a la competencia por el liderazgo regional, lo que amplía los riesgos de **solapamiento** y **fragmentación**. Más allá de los rasgos comunes que tienen las distintas iniciativas, “los diversos proyectos de CSS regional compiten en el espacio latinoamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto su liderazgo, alcance, orientación política e ideológica, y viabilidad” (Lengyvel y Malacalza, 2012: 58).

Para otros autores (Surasky, 2014b), las dificultades que enfrenta la CSS Regional en el marco de algunos esquemas está dado por **cuestiones estructurales del propio proceso de integración**, ya que en ellos los mecanismos no se encuentran suficientemente consolidados, lo que dificulta el diálogo entre los países miembros. En estos casos, el fortalecimiento de la CSS Regional dependerá de la superación de los obstáculos que afectan al mecanismo regional.

Un desafío relevante, comúnmente compartido con otras fórmulas de CSS, refiere a la **limitación de recursos financieros disponibles** para la concreción de las iniciativas de CSS Regional. Según se pudo constatar, muchas iniciativas ambiciosas de cooperación Sur-Sur han estado limitadas en cuanto a su implementación debido a las dificultades de financiamiento existentes (SEGIB, 2015:36). Frente a este desafío, se hace imperativo avanzar hacia la búsqueda de nuevas fórmulas de financiamiento regionales, así como fortalecer y sostener los mecanismos ya existentes en la región.

Por su parte, otros autores (Surasky, 2016; Prado Lallande, 2014) hacen referencia a los desafíos que imponen los **marcos institucionales**, principalmente en aquellos casos en donde se constata la existencia de “instituciones con responsabilidades superpuestas y órganos con misiones que se traslapan”, o procesos “poco propensos a la conformación de normas e instancias formales de gobernabilidad de este tipo de procesos”. Frente a ellos, se señala la importancia de avanzar hacia una mayor adecuación de los marcos normativos e institucionales para una gestión de la CSS Regional en forma más efectiva y eficiente, así como mejorar la coordinación entre los diversos ámbitos nacionales y regionales vinculados a esta modalidad de cooperación.

En línea con estos aspectos institucionales, se señalan también las dificultades existentes en algunos esquemas regionales respecto a los mecanismos de **seguimiento** de las iniciativas en curso, **evaluación** de sus resultados, y **rendición de cuentas** de la CSS Regional (de forma clara y periódica) Respecto a este último punto, se destacan los avances logrados a partir de los Informes de la CSS elaborados en el marco del PIFCSS, el cual ha contribuido significativamente en la “construcción del acervo conceptual, metodológico, documental y analítico” de la CSS

(Sanín y Prado, 2011: 20, citado en Prado Lallande, 2016: 60). Sin embargo, se estima pertinente avanzar en la cuantificación de esta modalidad de cooperación mediante el establecimiento de un sistema común que posibilite comparar las acciones que llevan adelante los diferentes países.

Por último, cabe señalar que el Secretario General de las Naciones Unidas en su Informe sobre la Cooperación Sur-Sur hizo referencia a los “Desafíos de la Cooperación Sur-Sur”, los cuales coinciden en general con algunos de los desafíos ya mencionados *ut supra* (SEGIB, 2015), a saber:

- Fortalecer la **sostenibilidad de la cooperación sur-sur regional**, teniendo en cuenta que las limitaciones financieras constituyen con frecuencia desafíos que deben enfrentar los miembros para llevar a cabo sus iniciativas.
- Fortalecer la **calidad y disponibilidad de la información** sobre las iniciativas de la CSS, la evaluación de sus logros y sus aportes al desarrollo de los países.
- Fortalecer los **marcos institucionales**, mediante la aprobación de normativas que regulen en forma apropiada la gestión e implementación de las iniciativas de CSS, desarrollando un léxico más apropiado a esta modalidad de cooperación.