

“Los Hermanos
sean unidos...”:

Algunos aspectos sobre la
Cooperación Horizontal
en América Latina



A

ntecedentes

La cooperación internacional para el desarrollo tuvo sus orígenes en la posguerra mundial, básicamente como una manera de contribuir a la pronta reconstrucción de Europa, conforme determinados intereses estratégicos.

Posteriormente la misma se extendería a los países del Tercer Mundo y dentro del contexto de la “Guerra Fría”, ambas superpotencias delimitaron una órbita de influencia exclusiva a la cual destinaron sus esfuerzos y recursos.

Después habrían de sucederse la aparición y el fortalecimiento de las instituciones surgidas tras la Conferencia de Naciones Unidas de San Francisco (v.g. el ECOSOC, la CEPAL, el PNUD, el Comité de Descolonización); así como el Movimiento de Países No Alineados, el Comité de Ayuda al Desarrollo en el marco

de la OECD, las Convenciones de Lomé, los Decenios de las NU para el Desarrollo, las Cumbres del G8, los procesos de integración regional como el MERCOSUR, el Informe Brundtland, la política de cooperación internacional de la UE, los Objetivos de Desarrollo del Milenio...

Pero esta es historia reciente y bien documentada, en la que no ahondaremos ahora dado que no constituye el objeto del presente trabajo. Sí lo es, en cambio, poder reconocer las modalidades de la Cooperación Internacional que se presentan en Latinoamérica en el Siglo XXI; las modificaciones que se han venido produciendo y las perspectivas a la luz de la nueva realidad del concierto de las naciones.

Reconsideraciones y nuevas miradas

Ahora bien, aunque la temática de la Cooperación Internacional tuvo un primer gran impulso y fue logrando instalarse paulatinamente en la agenda global y en la discusión en los foros internacionales, lo cierto es que en la práctica -y a lo largo del tiempo- las graves problemáticas de la desigualdad, la pobreza, el aumento de la población y la falta de alimentos; así como de otros factores fundamentales (tales como acceso a la salud y a la educación, existencia de infraestructura adecuada, instituciones democráticas fuertes, respeto a los derechos humanos y garantías individuales, etc.) se han mantenido presentes en muchos casos y en otros se han profundizado incluso, permitiéndonos constatar la presencia de un déficit de desarrollo humano a nivel global¹. Recordemos que el PNUD -al publicar su primer Informe de Desarrollo Humano en 1990- definió al desarrollo humano como "el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas [...] Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente"².

De la realidad que ni siquiera por lejos se acerca a la definición del PNUD, no escapa ni ha escapado, por

supuesto, nuestro continente. De hecho encontramos dentro de la misma región latinoamericana enormes disparidades y naciones separadas por una profunda brecha: desde estados como Chile, Argentina, Uruguay, México y Colombia, que en el *ranking* de IDH que elabora el PNUD se ubican junto a los de Europa Oriental (candidatos a ingresar a la UE) y se encuadran dentro del grupo de países de Desarrollo Humano Alto, hasta otros como Paraguay, Bolivia, Nicaragua y Haití (éste último entre los diez países más pobres del mundo según la misma fuente) que se ubican dentro de la categoría de países de Desarrollo Humano Medio) y han sido "desbancados" por países tradicionalmente pobres, inequitativos y conflictivos como India, Angola y Kenia...

Pero no por esta distinción, muchos de los problemas y de las dificultades que se suceden día a día dejan de compartirse y ser padecidos por millones de personas en cada uno de los territorios nacionales que conforman el continente latinoamericano. De hecho, poseer un mayor desarrollo relativo no impide quedar exento de las complejas dinámicas globales ni menos aún, claro está, de múltiples vaivenes propios de las políticas internas.

A la luz del transcurso del tiempo se ha podido observar, en consecuencia, que hasta nuestros días muchas veces la cooperación internacional se vio limitada, desviada de sus objetivos originales e incluso frenada; llegando a ser reducida a un mero discurso retórico, vacío de significancia y efectividad³.

Para 2005 Echart, Puerto y Sotillo sostenían que el sistema internacional de cooperación al desarrollo atravesaba un momento *introspectivo*, pues tras décadas de inercia en las dinámicas de ayuda de la necesidad de plantearse hacia dónde avanzan las acciones de cooperación parece haber sido asumida por la práctica totalidad de los actores del sistema⁴.

La necesidad de alcanzar metas concretas en pos de un desarrollo sostenible y equitativo se fue haciendo así entonces cada vez mayor, urgida la humanidad toda por hacer tangibles las acciones y la suma de esfuerzos, asumiendo de un modo más comprometido una realidad a todas luces inocultable.

De esta manera la cooperación internacional fue y sigue siendo sometida a una serie de replanteos y debates sobre la eficacia de sus estrategias, los actores involucrados en la misma y las herramientas que se han venido utilizando hasta el momento.

Y es en este contexto donde cobran una inusitada importancia y presentan una gran potencialidad las nuevas modalidades de cooperación internacional que se vienen experimentando, como la Cooperación Descentralizada, la Cooperación Horizontal y la Cooperación Triangular, dado que las muy complejas variables que se presentan a nivel global y a las que ya hemos hecho alusión, requieren un cambio de concepción, cada vez más orientado a un esquema de acciones concertadas, colectivas, de mediano y largo plazo, haciendo sinergia entre actores y superando la antigua visión asistencial de la cooperación internacional.

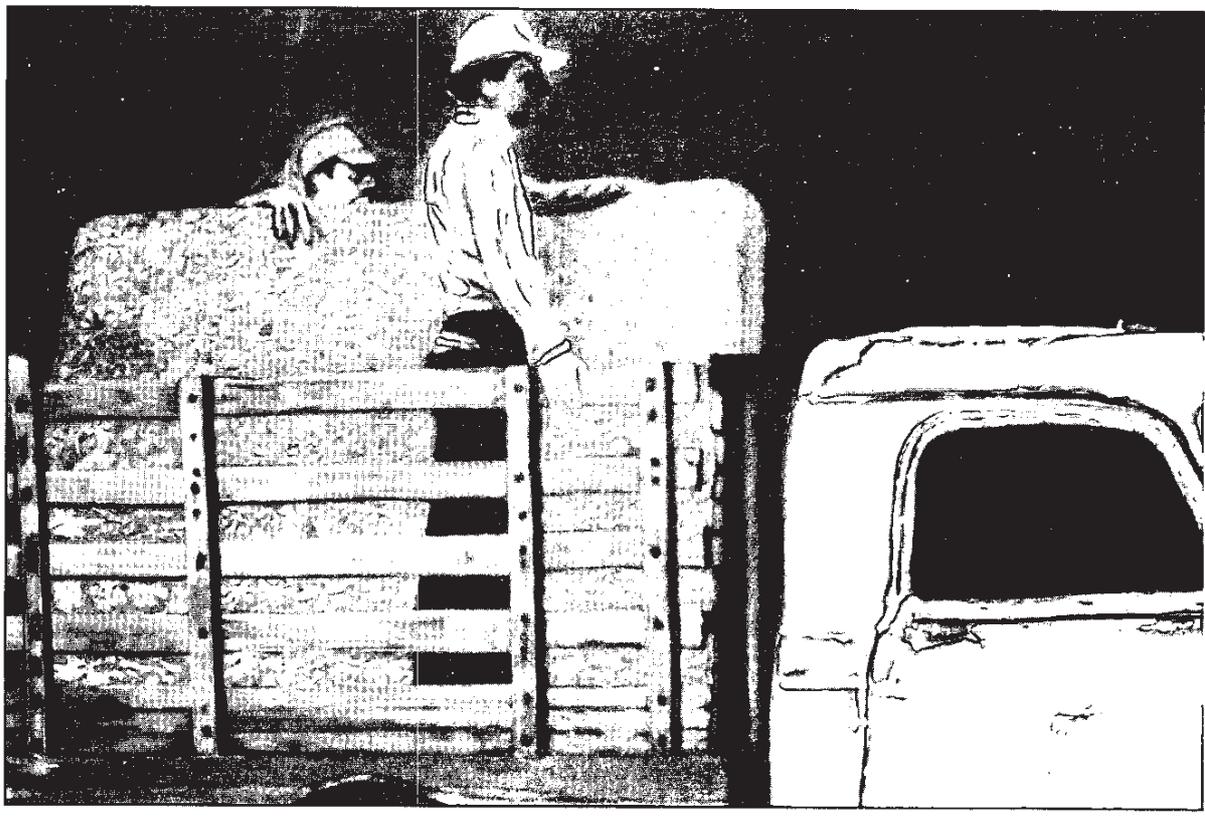
La cooperación horizontal

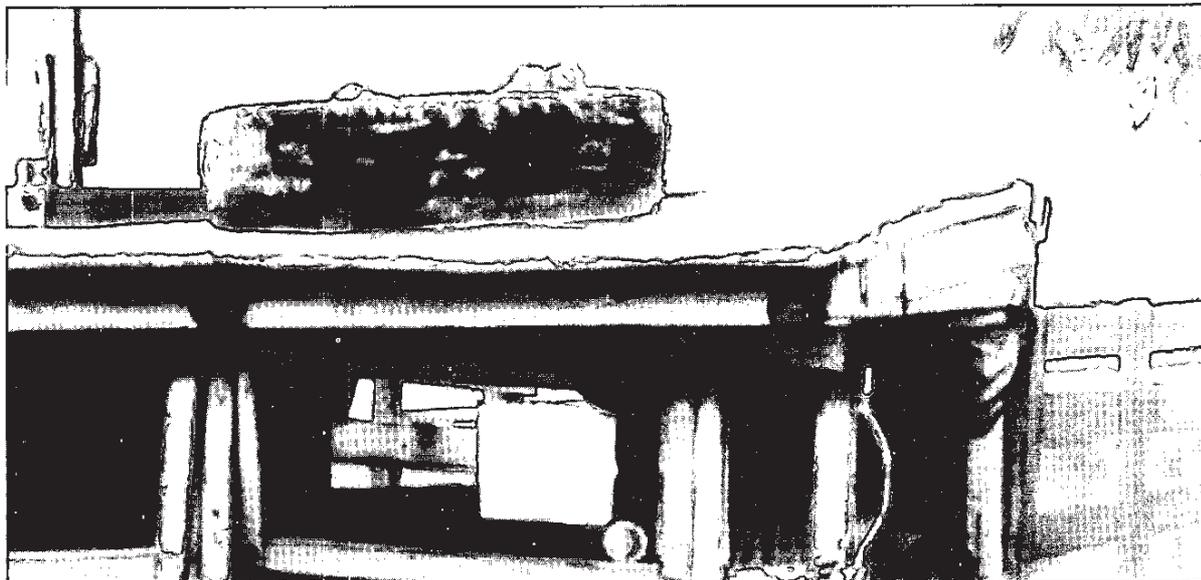
Entendemos por Cooperación Horizontal aquella que se da entre países de igual o similar desarrollo relativo, y que apunta a promover iniciativas conjuntas que fortalezcan las estrategias señaladas para subsanar algunas de las dificultades existentes, fortaleciendo las redes profesionales e institucionales, y generando nuevas alternativas de intercambio que busquen la superación de las asimetrías⁵.

Se traduce en el envío de expertos, realización de asistencias técnicas, planes maestros y estudios de factibilidad, intercambios académicos y científicos, pasantías, becas, donación de ciertos tipos de bienes, etc. Todo esto, en función de las capacidades o recursos que estos países tienen y sobre la base de solidaridad y apoyo mutuo.

Las áreas temáticas que abarca la Cooperación Horizontal son de la más diversa índole, sin limitaciones: administración y gobernabilidad; ciudadanía y derechos humanos; economía y desarrollo sustentable, educación y capacitación de recursos humanos; salud; medio ambiente; seguridad alimentaria, tecnología; estadísticas y procesos; desarrollo empresarial; prevención y acción frente a desastres; energía, turismo, trabajo y empleo; recursos naturales...

Resulta sumamente interesante destacar que buena parte de la Cooperación Sur-Sur (como también se llama a la Cooperación Horizontal) nació y cobró fuerza en la región de América Latina y el Caribe, tanto en términos filosóficos como prácticos, puesto que fue en esta región





donde se concibió el Plan de Acción para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) que fuera adoptado en Buenos Aires en 1978; el Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo en 1981 y el Plan de Acción de San José sobre Comercio, Inversiones y Finanzas Sur-Sur en 1997. También aquí tuvo lugar la primera Cumbre del Sur, en La Habana, durante el año 2000, al tiempo que son ya varias las Cancillerías de los países de la región han ido creando órganos e instituciones a fin de canalizar correctamente y dar el debido tratamiento a los Proyectos de Cooperación Horizontal (como ejemplo, podemos citar al FO-AR, Fondo de Cooperación Horizontal del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, creado en 1992).

A través del ejercicio de esta práctica se ha ido logrando identificar una serie de ventajas de la Cooperación Horizontal, como ser la posibilidad de aprendizaje mutuo y del intercambio de conocimientos en la región; la profundización de lazos y consolidación de procesos de integración en curso; el apoyo a la equidad, sustentabilidad y retroalimentación de los procesos; un conocimiento más cercano y real de la problemática que acucia al otro y ciertos factores que pueden facilitar la concreción de los proyectos (cercanía, menores costos, temáticas de interés común...).

Al mismo tiempo se detectan algunas debilidades como la falta de una adecuada sistematización de necesidades y recursos, por un lado, y del seguimiento de las acciones por

el otro; su elevada dispersión; la financiación escasa y poco predecible; la carencia de políticas de largo plazo y la inexistencia de una acumulación sistemática de buenas experiencias y lecciones aprendidas⁶.

Existen sobrados ejemplos en todas las áreas que evidencian el espíritu de vinculación y entendimiento existente entre los estados latinoamericanos. Como breve muestra ilustrativa, enunciaremos unos pocos casos de cooperación de carácter bilateral.

En materia de *salud*, desde que el Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia planteara la creación de un "Sistema Único, Intercultural y Comunitario de Salud" para todo el país, el Ministerio de Salud argentino ha enviado permanentemente especialistas para trabajar en la elaboración de un diagnóstico socio-sanitario y en la capacitación de profesionales bolivianos. También ha realizado importantes donaciones de insumos a los municipios fronterizos de Bermejo, Caraparí, Yacuiba y Padcaya.

En cuanto a *estadísticas y medición de datos*, es interesante cómo Paraguay ha aunado, en un mismo sentido, diferentes casos de cooperación horizontal de carácter bilateral. Así, por ejemplo, recibió por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México una consultoría del Coordinador Técnico de Censos para la definición de Estrategias de Operativos Censales. Perú por su parte, colaboró con una asesoría técnica referida a la definición del marco legal necesario

para la reconversión del Instituto Nacional de Estadística del Paraguay.

Con respecto a los *Derechos Humanos*, podemos destacar la asistencia del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) a los Fiscales de Derechos Humanos y al Instituto de Medicina Legal en la investigación y tratamiento de los casos de desapariciones forzadas que se dieron en Honduras durante la década de los '90.

En el área de *desarrollo sustentable y equidad*, los especialistas del programa Familias en Acción (ejecutado por la Agencia Presidencial Colombiana Acción Social) recibieron la visita técnica y de capacitación sobre estrategias para la superación de la pobreza en el caso de familias en condición de desplazamiento, así como de intercambio de buenas prácticas, de varias delegaciones del país africano de Kenia.

En materia de *turismo*, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile realizó entre los años 2007 y 2008 un programa de asistencia técnica a la Gobernación de Caldas, como integrante del "Eje Cafetero" de Colombia. El programa se centró en el diseño de un Centro Integrado de Gestión Turística en la zona, así como en la promoción de micro emprendimientos con universidades y entidades públicas y privadas de Colombia.

En relación con la *seguridad social*, se registra una serie de visitas técnicas que la Agencia de Cooperación Internacional y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile realizaron a Mozambique con el objetivo de diagnosticar y formular una propuesta de cooperación en el ámbito de la Protección Social básica. También se organizaron ciclos de capacitación a funcionarios del Ministerio de la Mujer y de Acción Social (MMAS) de Mozambique.

La cooperación triangular

Otra creciente e innovadora modalidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo como ya dijimos es, la Cooperación Triangular. Se trata de un esquema que permite asociar a dos países, o a un país y a un organismo, para brindar asistencia conjunta a un tercer país, combinando eficazmente los recursos humanos, tecnológicos y financieros que ambos poseen.

Esta perspectiva ha significado un renovado impulso a la Cooperación Sur – Sur, dado que permiten formular propuestas de cooperación más amplias y ambiciosas,

fortaleciendo la capacidad de gestión de los dos actores "donantes".

Como puede deducirse de una rápida comparación, es obvio que varias de las falencias atribuidas a la Cooperación Horizontal Bilateral son subsanadas cuando se trabaja en un esquema tripartito. Sin embargo también es cierto que algunas de las ventajas de la modalidad antes mencionada se pierden, siendo uno de los principales puntos a destacar la rapidez (y efectividad) en la organización, gestión y seguimiento de los proyectos; lo que muchas veces atenta contra la durabilidad en el tiempo de los mismos.

Nuevamente podemos encontrar en Latinoamérica innumerables casos de este tipo de Cooperación, como los que señalamos someramente a continuación.

En cuanto a *sanidad animal*, en Perú se ejecutó un proyecto de mejoramiento de la sanidad animal, con la participación de la Universidad Nacional de La Plata, el Servicio Nacional de Sanidad Animal Argentino (SENASA) y el Programa de Asociación para la Cooperación Conjunta entre Japón y Argentina. El mismo permitió desarrollar un sistema de monitoreo para diagnosticar enfermedades en aves, vacunos y bovinos, lo que posibilitó que Perú obtuviera la certificación de "País Libre de Influenza Aviar".

Con relación a *desarrollo sustentable y equidad*, un caso de relevancia para la región lo constituye el programa Oportunidades, creado para mejorar el desarrollo humano de la población en pobreza extrema de México, por medio de una serie de apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. Esta iniciativa ya ha sido aplicada en más de quince países con altos índices de pobreza (como Angola, Honduras, Irán y Nicaragua), donde expertos del Banco Mundial apoyan a los gobiernos locales con recursos financieros y diseño de estrategias inspirados en el modelo mexicano de combate a la pobreza.

En materia de *recursos energéticos*, puede destacarse la acción de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile que junto con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), ha brindado asesoría técnica y capacitación al Gobierno de Zambia en materia de modernización del sector minero y experiencias de privatización.

Quizás uno de los casos más paradigmáticos que pueda encontrarse, por la riqueza que ofrece en diversas materias, sea el del "Mecanismo 2 x 9" para Haití. Se trata

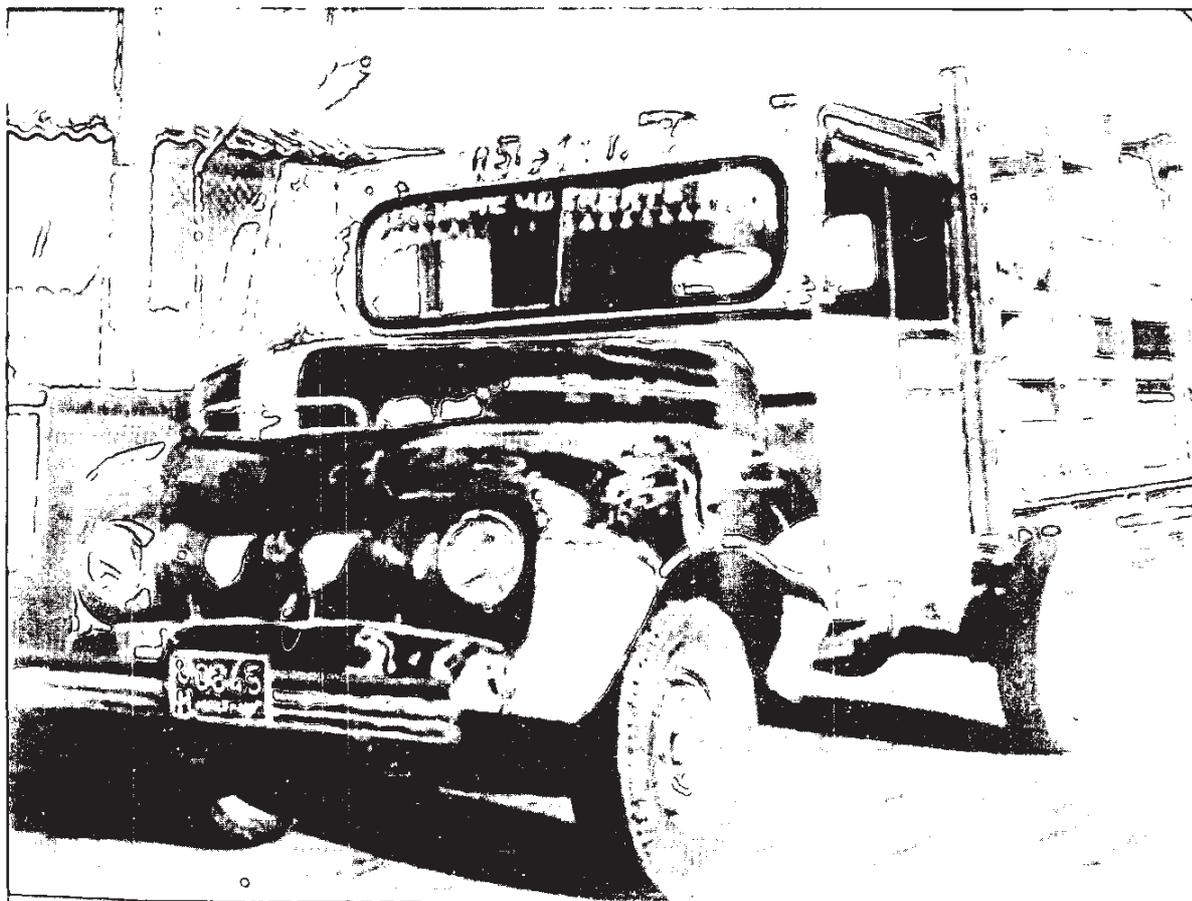
"Los Hermanos sean unidos...": Algunos aspectos sobre la Cooperación Horizontal en América Latina

de un grupo de trabajo integrado por representantes de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de los países latinoamericanos que poseen tropas en la Misión que Naciones Unidas mantiene en Haití desde 2004 (MINUSTAH): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay). El mismo es apoyado asimismo por la Secretaría General de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En el año 2005 se puso en funcionamiento el "Mecanismo 2 x 4", grupo de trabajo compuesto por representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay para tratar temas relativos al desempeño de la MINUSTAH y al estado de las ayudas y su cooperación al desarrollo en Haití. En virtud de los logros obtenidos y de la necesidad de continuar con la tarea realizada hasta el momento, luego se sumaron al grupo Ecuador, Guatemala y Perú constituyendo el "Mecanismo 2 x 7", con la voluntad de contribuir de manera activa a la búsqueda de condiciones

de seguridad, paz y desarrollo para Haití y a la consolidación democrática. Posteriormente se incorporaron al grupo Bolivia y Paraguay, ampliando el mecanismo al "2 x 9". En este marco se han venido realizando las más diversas tareas (acompañando a las autoridades haitianas y respetando el mandato de Naciones Unidas), como por ejemplo: lucha contra el narcotráfico y tráfico de armas, protección de la seguridad individual de los ciudadanos y el orden público, donación y reparto de alimentos, envío de delegaciones sanitarias que realizan tareas de capacitación, vacunación y entrega de insumos, observación del proceso electoral, etc.

Es bien sabido que en el sistema interamericano ha destacado tradicionalmente el principio de solidaridad, y este caso es un ejemplo más de lo antedicho, dado que si bien no podríamos decir que a partir de la creación de este mecanismo se han resuelto las graves y numerosas problemáticas que vive Haití, sí podemos afirmar que esta



iniciativa ha significado una directa participación, coordinada y permanente, por parte de los países que integran el grupo, en la realidad del estado caribeño⁸.

Conclusiones

En este somero repaso por las características y modalidades de la Cooperación Internacional hemos podido observar cómo los diferentes casos de Cooperación Horizontal que se van dando día a día y la suma de experiencias acumuladas van trazando una red de fuertes lazos que afortunadamente no pueden borrarse y sientan precedentes en la materia. Se ha desarrollado una valiosísima herramienta: es mucho lo que se hizo y se hace; y más aun lo que queda por hacer. Los mecanismos deben perfeccionarse y el compromiso, acentuarse.

El hecho de que los estados menos desarrollados cooperen entre sí e intenten aliviar los problemas que acucian a gran parte del planeta, no libera de una cierta "responsabilidad global" a los países del Primer Mundo; puesto que entendemos que cuestiones históricas como la pobreza y la desigualdad son de incumbencia de todos los actores que integran el sistema internacional.

En un entorno globalizado y de vertiginosas transformaciones, consideramos que se requiere un esfuerzo internacional concertado, una rotunda toma de conciencia y una voluntad real de trabajo para poder lograr soluciones concretas y duraderas. Parafraseando al notable Ernesto Sábato, "hay una manera de contribuir al desarrollo de la humanidad, y es no resignarse"...

NOTAS

¹ PALOMARES LERMA, Gustavo. *Relaciones Internacionales en el Siglo XXI*. Editorial Tecnos, segunda edición, Madrid, 2006.

² Cfr. *Informe sobre Desarrollo Humano Año 2000*. PNUD, Washington, 2001.

³ BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 2007.

⁴ ECHART, Enara; Puerto, Luis Miguel; Sotillo, José Ángel (coords.). *Globalización, pobreza y desarrollo. La Catarata/UCM*, Madrid, 2005.

⁵ TAIANA, Jorge. *La Cooperación Internacional en el Marco de la Política Exterior Argentina*. REVISTA Fondo Argentino de Cooperación Horizontal No. 9, Buenos Aires, 2008.

⁶ LÓPEZ CALVA, Luis y Vélez Grajales, Roberto. *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*. Estudios sobre Desarrollo Humano No. 2003-1. PNUD, México, Octubre 2003.

⁷ Entre los donantes más activos de la Cooperación Horizontal en América Latina se encuentran la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ); la Organización de Estados Americanos (OEA); la Agencia de Cooperación Canadiense (CIDA); la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

⁸ Las referencias en cuanto a la contribución a la mejora relativa de la situación en Haití por medio del "Mecanismo 2 x 9" lógicamente se sitúan dejando de lado el caos coyuntural que provocó el terremoto que azotara Haití el pasado 12 de enero de 2010.

**Maria Victoria Valle Sosa*
Licenciada en Relaciones Internacionales.
Investigadora del Consejo de Investigación de la Universidad
Nacional de Salta.